

А.А. Кредер

# АМЕРИКАНСКАЯ БУРЖУАЗИЯ И «НОВЫЙ КУРС»



А. А. КРЕДЕР

АМЕРИКАНСКАЯ БУРЖУАЗИЯ  
И «НОВЫЙ КУРС»  
1933—1940

ИЗДАТЕЛЬСТВО САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА  
1988

В монографии рассматривается эволюция отношения американской монополистической буржуазии к политике реформ, проводимой администрацией Ф. Д. Рузвельта в 30-е годы XX в.: от полной поддержки этой политики в 1933—1934 гг. к открытой борьбе против администрации в 1935—1936 гг. и до попыток найти компромисс с ней в 1937—1940 гг. Исследование основано на официальных публикациях США, американской прессе, работах советских и американских историков.

Для преподавателей и студентов вузов, научных работников, всех, интересующихся новейшей историей США.

Под редакцией кандидата исторических наук  
*Г. И. Козина*

Рецензенты: *Б. Д. Козенко*, доктор исторических наук  
*С. В. Иванов*, кандидат юридических наук

К 0504040000—291 46—88  
176(02)—88

ISBN 5—292—00024—8

**Александр Александрович Кредер**

**АМЕРИКАНСКАЯ БУРЖУАЗИЯ И «НОВЫЙ КУРС»  
1933—1940**

Редактор *Т. П. Иванова*  
Обложка художника *Л. В. Тараканова*  
Технический редактор *Л. В. Агальцова*  
Корректоры *Л. В. Володина, О. Г. Rogov*

ИБ 2528

Сдано в набор 12.05.87. Подписано к печати 29.12.87. НГ23414. Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага типографская № 3. Печать высокая. Гарнитура литературная.  
Усл. печ. л. 11,62 (12,5). Уч.-изд. л. 12,2. Тираж 1000. Заказ 1036. Цена 1 р. 60 к.  
Издательство Саратовского университета. 410601, Саратов, Университетская, 42.  
Производственное объединение «Полиграфист» Управления издательства, полиграфии  
и книжной торговли Саратовского облисполкома. Саратов, пр. Кирова, 27.

© Издательство Саратовского университета, 1988 г.

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Полвека отделяет нас от эры «нового курса», бурных 30-х годов XX века, определивших лицо современной Америки. История США этого периода — одна из самых разработанных тем в советской американистике, с «новым курсом» в этом смысле может «поспорить» только тема американской революции. Советские историки показали, что «новый курс» означал в социально-экономическом плане развитие государственно-монополистического капитализма, а в политическом — серию реформ в целях укрепления власти буржуазии<sup>1</sup>. Пользуясь ленинским выражением, его можно определить как «...реформы против революции, частичное штопанье гибнущего режима в интересах разделения и ослабления рабочего класса, в интересах удержания власти буржуазии **против** революционного ниспровержения этой власти»<sup>2</sup>. Единодушные в оценке сущности «нового курса» советские историки столь же единодушно указывают на характерную деталь политической борьбы середины 30-х годов — антирузвельтовские настроения монополистической буржуазии<sup>3</sup>. Налицо, таким

---

<sup>1</sup> Далин С. Экономическая политика Рузвельта. М., 1936; Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Америка на перепутье. М., 1967; История США. Т. 3. 1918—1945. М., 1985. Гл. IX; Мальков В. Л. «Новый курс» в США. М., 1973; Сивачев Н. В. Политическая борьба в США в середине 30-х годов XX века. М., 1967; Яковлев Н. Н. Франклин Рузвельт — человек и политик. Новое прочтение. М., 1981.

<sup>2</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 20. С. 305.

<sup>3</sup> Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Указ. соч. С. 214; Мальков В. Л. «Новый курс» в США. С. 220—221, 232—233, 275, 322; Сивачев Н. В. Политическая борьба. С. 62, 84, 136, 254; Яковлев Н. Н. Франклин Рузвельт — человек и политик. С. 208—209, 212—213; История США. Т. 3. С. 230.



образом, парадокс на конкретно-историческом уровне: буржуазия против буржуазных реформ, монополии против государственно-монополистического капитализма. Этот феномен сам по себе заслуживает специального рассмотрения

Необходимость такого рассмотрения определяется, кроме того, тем, что оно позволяет пролить дополнительный свет на реальную диалектику процесса развития государственно-монополистического капитализма и, в частности, на проблему «монополии и государство». Имевший определенное время хождение тезис о подчинении государственного аппарата монополиям мешал выявить всю неоднозначность этой проблемы. В действительности стремление монополистической буржуазии использовать ресурсы государства для укрепления своих позиций причудливо переплетается с боязнью потери предпринимательской самостоятельности, роста налогов и т. д. В разных ситуациях верх берет то первое, то второе. Неоднозначность отношения буржуазии к государственному регулированию заметил еще К. Маркс. Он писал: «Буржуазное сознание с одинаковой горячностью поносит всякий сознательный общественный контроль и регулирование общественного процесса производства как покушение на неприкосновенные права собственности, свободы и самоопределяющегося «гения» индивидуального капитализма»<sup>4</sup>. Как отмечалось в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду КПСС, «...в последние годы верх в целом берут наиболее непримиримые реакционные группировки господствующего класса»<sup>5</sup>. Это проявилось и в более критическом отношении к государственному регулированию, попыткам выработать такие его формы, которые расширили бы предпринимательскую самостоятельность. «Консервативная волна» в США и приход на ее гребне к власти администрации Р. Рейгана, объявившего о конце эпохи роста государственного вмешательства, начатой «новым курсом», — яркое подтверждение неоднозначности проблемы «монополии и государство».

Соппротивление монополий развитию государственно-монополистического капитализма предопределило в 30-е годы активную роль рабочего класса, фермерства, средних слоев города в отстаивании реформ, в поддержке «нового курса», сделало именно их опорой либеральной фракции правящего класса, пришедшего к власти в 1933 г. События тех лет подтвердили ленинскую мысль: «Либералы «приходят к вла-

---

<sup>4</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. Т. 23. С. 369.

<sup>5</sup> Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 14.

сти» лишь тогда, когда побеждает демократия вопреки колебаниям либерализма»<sup>6</sup>. Вместе с тем они настоятельно требуют более взвешенного взгляда на проблему «рабочий класс, народные массы и государственно-монополистический капитализм», без которого невозможно понимание диалектики развития государственно-монополистического капитализма<sup>7</sup>.

Наконец, рассмотрение отношения американской буржуазии к «новому курсу» позволяет дополнить наши представления о внутренней политике правительства Рузвельта. Логика исследования ставит в центр внимания анализ банковского, валютного, налогового-бюджетного законодательства: законодательных мер в области регулирования торговли ценными бумагами, холдинговыми компаниями и т. д., т. е. те аспекты деятельности администрации Ф. Рузвельта, которые еще недостаточно изучены советскими американистами.

Автор выражает искреннюю признательность всем тем, чьи советы оказали помощь в работе над монографией, прежде всего сотрудникам возглавляемого академиком Г. Н. Севостьяновым сектора истории США и Канады Института всеобщей истории АН СССР.

---

<sup>6</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 22. С. 334.

<sup>7</sup> Вебер А. Б. Классовая борьба и капитализм. М., 1986. С. 173—175.

## Г Л А В А I

### ОТ БЕЗОГОВОРЧНОЙ ПОДДЕРЖКИ К ЛОЯЛЬНОЙ ОППОЗИЦИИ (1933—1934 гг.)

#### 1. Американская буржуазия и экономический кризис

Экономический кризис 1929—1933 гг. оставил глубокий след в новейшей истории США. Его воздействие на экономическую, социальную, политическую и духовную жизнь Америки трудно переоценить. Обнажив уже далеко зашедшее противоречие между общественным характером труда и частной формой присвоения, кризис стимулировал поиски средств преодоления этого противоречия путем форсированного государственно-монополистического регулирования социально-экономической жизни<sup>1</sup>. Осознание американской буржуазией необходимости такого регулирования имело ряд особенностей.

Прежде всего следует отметить, что этот процесс развивался замедленно, как бы запаздывая, если сравнивать с подобным же процессом в массовом сознании. Так, катастрофическое падение курсов акций на нью-йоркской бирже 29 октября 1929 г. не поколебало убеждения в незыблемости «процветания» и даже рассматривалось как полезное средство против нездорового ажиотажа на бирже. Рост безрабо-

---

<sup>1</sup> Экономическое, социальное и политическое развитие США в годы кризиса проанализировано в ряде работ советских историков. См.; Лан В. И. США между двумя войнами. М., 1976; Мальков В. Л. Рабочее движение в США в период мирового экономического кризиса 1929—1933 гг. М., 1961; Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. М., 1982; Сивачев Н. В., Язьков Е. Ф. Новейшая история США. М., 1980; Кредер А. А. Американская монополистическая буржуазия и экономический кризис (1929—1933 гг.) // Из истории внутриполитической борьбы и общественной мысли США. Куйбышев, 1981.

тицы вызвал лишь призывы к расширению благотворительной активности. Только в начале 1931 г., после начавшейся первой волны банковских банкротств, дезорганизации мировых валютных отношений, после выявившегося ухудшения платежеспособности правительства, представители буржуазии начинают открыто выражать беспокойство и приступают к поиску нетрадиционных путей преодоления экономических трудностей. Однако большая часть буржуазии оставалась на позициях неприятия любых форм государственного регулирования экономики. Это нашло свое выражение в оппозиции ее плану создания Национального экономического совета — органа, наделенного определенными правами по координации развития экономики, и предложениям сенатора К. Гласса по частичной реформе банковской системы США<sup>2</sup>. Замедленные темпы осознания буржуазией необходимости государственного вмешательства стали очевидными в 1932 г. На президентских выборах большинство избирателей проголосовало за кандидата демократической партии Франклина Д. Рузвельта, достаточно четко выступившего за реформы и расширение государственного вмешательства в экономику, а большая часть буржуазии поддержала кандидата республиканцев Герберта К. Гувера, баллотирующегося на второй срок<sup>3</sup>. Избрание Рузвельта на президентский пост сделало реформы неизбежными. Это, а также продолжающееся ухудшение экономического положения обусловили в конечном счете перелом в настроениях буржуазии. В феврале 1933 г. на слушаниях в финансовом комитете сената по экономическим проблемам большая часть представителей буржуазии поддержала идею о необходимости государственного вмешательства в экономику<sup>4</sup>. В конце февраля 1933 г. экономический кризис вступил в свою самую драматическую фазу, когда банковские банкротства поставили экономику на грань полного паралича. Только тогда буржуазия оказалась готова к лю-

---

<sup>2</sup> Establishment of National Economic Council. Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Manufactures US Senate. Washington, 1931. P. 352, 372, 380, 381, 292, 532—533; The Memoirs of Herbert Hoover. The Great Depression, 1929—1941. New York, 1952. P. 334; Willis H. P., Chapman J. M. The Banking Situation. New York, 1934. P. 88—95; Burns H. M. The American Banking Community and New Deal Banking Reform. 1933—1935. Westport, 1976. P. 8—12.

<sup>3</sup> Gosnell H. F. Champion Campaigner Franklin D. Roosevelt. New York, 1952. P. 125. Jaeger H. Big Business und New Deal. Stuttgart, 1974. P. 35, 189.

<sup>4</sup> Investigation on Economic Problem. Hearings Before the Committee on Finance US Senate. Washington, 1933.

бым шагам нового президента по выходу из кризиса. Относительно низкие темпы изменений в настроениях буржуазии свидетельствовали о глубине ее консерватизма.

Процесс осознания необходимости государственного регулирования экономики среди различных группировок американской буржуазии шел очень неравномерно. Промышленная и торговая буржуазия оказалась более восприимчива к новым идеям. В ее среде уже с 1931 г. активно обсуждались различные концепции упорядочения конкурентной борьбы, введение элементов планирования в экономику. Именно к этому сводились выдвинутые президентом «Дженерал электрик» Д. Своупом и президентом «Нью-Ингленд пауэр компани» Д. Гарриманом предложения. В 1932 г. план Д. Своупа был одобрен Национальной ассоциацией электротехнической промышленности — отраслевой предпринимательской ассоциацией, а Г. Гарриман был избран президентом Торговой палаты США (далее — ТП США) — крупнейшей общенациональной организации торгово-промышленной буржуазии<sup>5</sup>. Ее же представители приняли активное участие в создании Комитета за нацию по воссозданию цен и покупательной способности, выступившего в поддержку самых радикальных по тем временам инфляционистских мер, в том числе полного отказа от золотого стандарта<sup>6</sup>. Банкиры, в противоположность им, отчаянно сопротивлялись любым попыткам реформировать банковскую систему, хотя именно она оказалась самым слабым звеном американской экономики. Выдвинутые сенатором Глассом — одним из авторов закона о федеральном резерве 1913 г., крупнейшим знатоком банковских проблем и вовсе не радикалом — предложения были направлены на то, чтобы укрепить устои банковской системы. Он предлагал, в частности, запретить использование банковских депозитов для спекуляций на бирже, расширить полномочия Федеральной резервной системы, разрешить национальным банкам создавать филиалы. Однако даже эти скромные предложения натолкнулись на сопротивление банковской общины: и Американская ассоциация банкиров (далее — ААБ) и Ассоциа-

---

<sup>5</sup> Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Указ. соч. С. 36—37; The Swope Plan. Details, Criticisms, Analysis/Ed. by I. G. Frederick. New York, 1931. P. 25—30; The Commercial and Financial Chronicle. 1932. July 9. P. 437 (далее — CFC...); Nation's Business. 1932. July. P. 20, 59 (далее — NB...).

<sup>6</sup> The New York Times, 1933, March 6; Schlesinger A. M. Jr. The Age of Roosevelt. The Coming of the New Deal. Boston, 1958. P. 198—199.

ция банкиров-инвесторов (далее — АБИ) выступили против законопроекта Гласса и даже первое время бойкотировали слушания по нему<sup>7</sup>. Более восприимчивыми к реформистской риторике Рузвельта оказались аутсайдеры делового мира США: буржуазия Юга, традиционно ориентирующаяся на демократическую партию, еврейская, итальянская и ирландокая общины. Помимо всего прочего, они связывали с победой Рузвельта надежды на ослабление главенствующей, англосаксоно-протестантской группировки буржуазии Северо-Востока США. Представители последней в большинстве своем занимали более консервативную позицию и поддерживали Гувера<sup>8</sup>.

Свойственный американской буржуазии консерватизм, антистейтистские настроения проявлялись даже тогда, когда уже налицо было осознание необходимости государственного вмешательства в экономику. Не случайно, например, и план Своупа, и план Гарримана предусматривали государственное регулирование в форме партнерства бизнеса и государства. Согласно этим планам предпринимательские ассоциации, созданные к тому времени почти во всех отраслях экономики, должны были составлять правила конкуренции, а государство — их санкционировать и только. Фактически речь шла о легализации практики картелирования, формально поставленной вне закона антитрестовским законодательством, и придания ей даже принудительного характера. Ведущую роль в этом процессе должна была играть сама буржуазия, что несомненно отражало присущую даже этим представителям делового мира боязнь утраты предпринимательской самостоятельности. В этом же смысле характерны и предложения сенатора Гласса по реформе банковской системы: предусматривая расширение функций Федеральной резервной системы, он настаивал одновременно на сохранении ее относительной автономии от правительства, как это и было предусмотрено законом о федеральном резерве 1913 г.

Таким образом, и относительное запаздывание процесса осознания буржуазией необходимости реформ, и его неравномерность, и даже сами предлагаемые деловым миром ре-

<sup>7</sup> The American Bankers Association Journal, 1932. April. P. 521. (далее — The ABA Journal...); Ibid. 1932. July. P. 11—13; Ibid. 1932; November. P. 41; CFC. 1932; May 7. P. 3377; Ibid. 1932; May 21. P. 3720; Chase Economic Bulletin. V. XII. N 1. 1932. April 25. P. 36; Burns H. M. Op. cit. P. 56—61; Kennedy S. E. The Banking Crisis of 1933; Lexington, 1973. P. 207—209.

<sup>8</sup> Fortune. 1933. January. P. 22—26; Jaeger H. Op. cit. P. 33—34.

формы — все это свидетельствует о глубине свойственного буржуазии консерватизма в подходе к проблеме функций государства. Однако столь же очевидным является и то, что буржуазия проделала под воздействием кризиса определенную эволюцию и к моменту инаугурации Рузвельта была готова к массированному вмешательству государства для преодоления чрезвычайного положения, сложившегося в экономике США к марту 1933 г.

Важно отметить, что в годы экономического кризиса начался процесс эрозии социального престижа американской буржуазии. Он был поднят на небывалую высоту в 20-е годы и удерживался благодаря высокой экономической конъюнктуре тех лет. Кризис создал условия для развенчания мифов 20-х годов о «социальной ответственности» бизнеса, а его консервативная позиция создавала к тому дополнительные стимулы. В большей степени процесс падения социального престижа коснулся финансистов, чему в немаловажной степени способствовало расследование спекуляций на бирже, которое проводил сенатский финансовый комитет с 1932 г. Расстрел демонстрации безработных у завода Г. Форда в Дирборне и крах С. Инсалла, стоивший акционерам 790 млн. долларов, способствовал падению престижа не только этих вчерашних «гениев бизнеса», но и всей промышленной буржуазии. Этот процесс был важной социально-психологической составляющей общего роста антимонополистических настроений в Америке 30-х годов, вызывающего у буржуазии не меньшую тревогу, чем падение экономических показателей, и в не меньшей степени стимулирующего поиск нетрадиционных и эффективных способов преодоления кризисных явлений.

Относительное запаздывание процесса осознания буржуазией неотвратимости перемен имело еще одно очень важное последствие. К моменту инаугурации Рузвельта она не имела четко разработанной программы, а располагала лишь набором различных предложений. Инициатива в разработке и осуществлении программы реформ автоматически оказывалась в руках администрации Рузвельта, вынужденной в силу этого прибегать к экспериментам, использовать метод проб и ошибок.

## **2. Банковское законодательство 1933 г.**

Последняя ночь, проведенная президентом Гувером в Белом доме, была тревожной. В большинстве штатов банки были вынуждены прекратить операции. Накануне Федераль-

ное резервное управление высказалось за объявление банковских «каникул» по всей стране, чтобы избежать полного краха банковской системы. Настаивая на том же, звонили из Нью-Йорка то губернатор штаба Г. Леман, то управляющий Федеральным резервным банком Д. Гаррисон. Гувер отказался предпринять какие-либо меры, считая, что это уже дело его преемника. Но в ночь на 4 марта, не дожидаясь инаугурации Рузвельта, губернатор штата Нью-Йорк объявил банковские «каникулы». Вслед за ним объявил «каникулы» в своем штате и губернатор Иллинойса. Таким образом, перестали функционировать банки двух важнейших финансовых центров страны — Нью-Йорка и Чикаго. Медленное, но неуклонное движение американской банковской системы к ее полному параличу завершилось.

Выявившаяся слабость американской банковской системы была следствием целого ряда причин. Во-первых, в США не было центрального банка наподобие английского, способного координировать деятельность всех финансовых учреждений, опираясь на собственную мощь и правительственную поддержку. Созданная в 1913 г. Федеральная резервная система была практически не зависима от правительства, имела сравнительно узкий круг полномочий, и ее деятельность охватывала лишь половину банков, имевшихся в стране<sup>9</sup>. Во-вторых, в стране действовала сложная система контроля над банками. Большая часть банков действовала под юрисдикцией властей 48 тогдашних штатов, меньшая — федерального правительства. Такая диффузия контроля делала его неэффективным и открывала дорогу некомпетентному руководству и массовым злоупотреблениям. Кроме того, американское финансовое законодательство не разграничивало деятельность коммерческих, депозитных банков и инвестиционных. Многие банки поэтому использовали вклады своих клиентов для участия в торговле акциями и игре на бирже. Невероятный ажиотаж, царивший на фондовых биржах США в 20-е годы, был во многом обусловлен наплывом туда этих средств. В свою очередь, порядки на бирже создавали чрезвычайно благоприятные условия для всяческих злоупотреблений. Наконец, американское законодательство ограничивало право национальных банков создавать филиалы за пределами родного штата. В итоге характерной чертой американской банковской

---

<sup>9</sup> Белявская И. А. Буржуазный реформизм в США (1900—1914). М., 1968. С. 354—357; Бобраков Ю. И. США: Федеральная резервная система и экономическое регулирование. М., 1971.



системы была ее децентрализация и обилие мелких банков, и именно эти банки давали большую часть банкротств.

Многие из указанных особенностей американской банковской системы — отсутствие центрального банка, двойная юрисдикция банков и ограничения на создание филиалов — были итогом длительной борьбы провинциальных группировок буржуазии, а также демократических сил против финансового господства банкиров Северо-Востока. В монополистический период эта система стимулировала финансовую активность на местах и способствовала развитию американского капитализма вширь. В новых условиях она, превратившись в анахронизм, стала самой уязвимой частью американской экономики, а ее трудности, в свою очередь, облегчили дальнейшую разрушительную работу кризиса, поскольку именно при помощи банковских чеков осуществлялась большая часть деловых операций и поскольку именно банки осуществляли эмиссию денежных знаков.

В министерстве финансов работа продолжалась всю ночь; О. Миллс и его заместители вместе с новым министром финансов У. Вудином и советником нового президента Р. Моли обсуждали план действий по борьбе с кризисом. К утру было решено рекомендовать новому президенту объявить банковские «каникулы», созвать сессию конгресса для принятия чрезвычайного законодательства и организовать конференцию банкиров для выработки такого законодательства. Миллс и его помощники согласились остаться в министерстве, чтобы помочь новому министру<sup>10</sup>.

4 марта состоялась официальная церемония вступления Рузвельта на пост президента. В своей инаугурационной речи он был вынужден резко критически отозваться о финансовой общине, назвав ее представителей «бесчестными менялами» и «поколением стяжателей»<sup>11</sup>.

Рузвельт был довольно хорошо знаком с банковскими проблемами, поскольку 4 года был губернатором штата Нью-Йорк. Его взгляды на эти проблемы были весьма умеренными, если не консервативными; он считал, что главным пороком банковской системы является не она сама, а плохие банкиры, низкая деловая этика финансистов. Задача законо-

---

<sup>10</sup> Kennedy S. E. Op. cit. P. 148—156.

<sup>11</sup> The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt. Compiled and Collected by S. I. Rosenman. V. I—XIII. New York, 1938—1950. V. 2. P. 11—12 (далее — The Public Papers...).

дательства, по его мнению, должна была заключаться в обеспечении гарантий честного ведения банковских дел.

5 марта состоялось первое заседание кабинета. В соответствии с планом, разработанным Миллсом и Вудином, было решено в президентской прокламации объявить о закрытии всех банков страны на срок с 6 по 9 марта и созвать 9 марта чрезвычайную сессию конгресса. Вудин к этому времени должен был подготовить правительственный законопроект. В тот же день в министерстве финансов начались консультации с банкирами относительно содержания этого законопроекта. Наиболее видные из них были заранее вызваны в Вашингтон, остальные по всей стране приступили к обсуждению проблем банковского кризиса. Однако эти консультации оказались безрезультатными: банкиры не располагали планами конкретных действий в чрезвычайных условиях, а по вопросу о банковской реформе в их среде отсутствовало единство. К концу дня решено было поручить выработку общего мнения комитету во главе с президентом нью-йоркского «Сентрал хан-повер бэнк» Д. Дэвисоном, но комитет, про заседав весь следующий день, так и не пришел к единому мнению. Инициатива разработки чрезвычайного законодательства оказалась в силу этого в руках правительства<sup>12</sup>.

В основу чрезвычайного банковского закона был положен дифференцированный подход к открытию банков. Все банки страны делились на три группы. В первую входили «здоровые» банки, и их следовало открывать в первую очередь. Во вторую входили банки, которые могли функционировать, но при условии оказания им помощи. В третьей группе оставались те банки, которые не способны были функционировать, и они должны были быть ликвидированы. Следовательно, возникла проблема источников финансовой помощи банкам. Было принято предложение о выдаче Федеральной резервной системой ссуд нуждающимся банкам под залог ценных бумаг и государственных облигаций. Кроме того, банкам было разрешено приступить к выпуску привилегированных акций для их скупки Реконструктивной финансовой корпорацией, что дало бы банкам необходимую для преодоления кризиса доверия наличность. Для предотвращения утечки золота за границу было решено запретить его экспорт. 8 марта окончательный вариант законопроекта был готов<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Burns H. M. Op. cit. P. 41—47; Moley R. The First New Deal. New York, 1966. P. 179.

<sup>13</sup> Burns H. M. Op. cit. P. 41—47; Kennedy S. E. Op. cit. P. 170—175.

9 марта открылась чрезвычайная сессия конгресса. К этому времени экономика страны была близка к параличу из-за свернутой финансовой деятельности. Ощущался острый дефицит наличности. Страх перед будущим вызывал у большей части законодателей стремление как можно быстрее принять меры по оживлению банков. Конгресс, работая с лихорадочной быстротой, утвердил законопроект через 7 часов. Еще через час подпись президента сделала его законом.

В тот же день президент продлил «каникулы» банков на срок, необходимый для их оздоровления. Началась реализация чрезвычайного банковского закона. Его целью было сохранение существующей в стране банковской системы. Однако методы спасения этой системы имели мало общего с американскими традициями взаимоотношения банков и государства. Начать с того, что банк мог быть открыт только после специального разрешения правительства в лице министра финансов. При этом тот был вправе требовать любой информации о деятельности банка. Для некоторых банкиров это имело плачевные последствия: выявившиеся при проверке факты злоупотреблений привели к аресту уже 14 марта президента нью-йоркского «Хэмилтон нэшнл бэнк энд траст компании»<sup>14</sup>. Закон игнорировал и другой канон американской банковской системы — ее дуальную структуру; разрешение федерального правительства требовалось для открытия и национальных, и штатных банков без разграничения. Наконец, закон нарушал традиционную автономию Федеральной резервной системы: резервные банки обязаны были предоставлять ссуды банкам по прямому распоряжению министра финансов и вне зависимости от того, является банк — получатель ссуды — членом ФРС или нет<sup>15</sup>. В этом смысле чрезвычайный банковский закон, пусть даже его принятие было вызвано исключительными обстоятельствами, нанес внушительный удар по ортодоксальным взглядам на финансовые проблемы США.

Каково было отношение банкиров к этому закону?

Банковская община не смогла выработать собственного плана преодоления кризиса, и составление законопроекта оказалось в руках правительства. Но был целый ряд обстоятельств, которые препятствовали естественному в таких случаях отчуждению банковской общины от администрации. Во-

---

<sup>14</sup> The New York Times. 1933. March 15.

<sup>15</sup> Ibid.

первых, ее нельзя было обвинить в нежелании сотрудничать с банкирами: Вудин сделал все возможное, чтобы учесть пожелания банкиров, и министерство финансов в эти дни было больше похоже на место проведения съезда Американской ассоциации банкиров. Во-вторых, банковская община не могла не быть удовлетворенной тем, что администрация предпочла спасти банковскую систему, а не национализировать ее. И, наконец, учитывая чрезвычайное положение, главным критерием оценки этого закона для банкиров было успешное преодоление кризиса, а в этом смысле закон оправдал возлагавшиеся на него надежды. Открывать банки было решено с понедельника, 13 марта. Накануне ночью Рузвельт выступил по радио, стремясь успокоить вкладчиков и предотвратить тем самым дальнейшее изъятие депозитов. Но панические настроения публики уже были преодолены: к концу марта были открыты  $\frac{4}{5}$  банков — членов ФРС, а к лету 1933 г. были разморожены 91% банковских депозитов<sup>16</sup>. Таким образом, банковский кризис был сравнительно быстро преодолен, и это не могло не вызвать чувств. признательности банкиров к новой администрации.

Однако быстрое преодоление кризиса не сняло с повестки дня вопрос о реформе банковской системы. Оживившаяся в связи с этим дискуссия об основных направлениях реформ получила дополнительный толчок, когда 11 марта сенатор Гласс опять внес на рассмотрение конгресса свой билль, а администрация проявила заинтересованность в его одобрении конгрессом. Взгляды банкиров на предлагаемые реформы претерпели к тому времени определенную эволюцию. Новым было прежде всего то, что банковская община поддержала в принципе необходимость принятия билля Гласса. Уже в апреле 1933 г. такое решение приняла комиссия по экономической политике ААБ во главе с Л. Эйрсом, позже это решение поддержал и Исполнительный совет Ассоциации<sup>17</sup>. Значительно громче стали звучать в среде банкиров голоса сторонников большей централизации банковского дела за счет расширения полномочий Федеральной резервной системы, особенно в среде банкиров Северо-Востока США. Помимо представителей «дома Моргана», эту идею поддержал У. Олдрич из рокфеллеровского «Чейз нэшнл бэнк». В пользу соответ-

---

<sup>16</sup> The New York Times. 1933. March 14; Freidel F. Launching the New Deal. New York, 1975. P. 232; Kennedy S. E. Op. cit. P. 188, 201.

<sup>17</sup> The ABA Journal. 1933. May. P. 42; Ibid. June. P. 30.

ствующих мер высказался созданный ТП США комитет по изучению банковского законодательства, комиссия Л. Эйрса, Исполнительный совет ААБ и годичное собрание ТП США. Реализация этих мер мыслилась в виде превращения всех банков в члены ФРС, расширения полномочий Федерального резервного управления по контролю над кредитным рынком и даже наделения ФРС функциями центрального банка<sup>18</sup>.

Изменилось и отношение банковской общины к предлагаемому в билле Гласса отделению инвестиционных филиалов от коммерческих банков. Это предложение было логическим следствием разоблачений спекулятивной деятельности банков на фондовой бирже. Многие банкиры, правда, пытались доказать, что такая радикальная мера, как отделение инвестиционных филиалов или, как стали выражаться тогда в печати, «развод» с ними коммерческих банков, является излишней, но по этому вопросу в среде банкиров уже не было единства. Если Ассоциация банкиров-инвесторов, объединяющая в основном господствующие на инвестиционном рынке нью-йоркские фирмы, постоянно выступала против отделения инвестиционных филиалов, то новое руководство крупнейших нью-йоркских банков — «Нэшнл сити бэнк» и «Чейз нэшнл бэнк», — ставших объектом расследований, встало на путь активной поддержки этой реформы. Новый глава «Чейз нэшнл бэнк» У. Олдрич объявил о подготовке к «разводу», не дожидаясь принятия закона. Этот шаг рокфеллеровского клана вызвал одобрение Рузвельта и бурную неодобрительную реакцию «дома Моргана». Но необходимость такой меры подчеркивали в своих выступлениях многие банкиры и бизнесмены, ее поддержал комитет по изучению банковского законодательства ТП США, а затем и годичное собрание Палаты<sup>19</sup>. Таким образом, и здесь банковская община раскололась и не могла выработать единую точку зрения. Подтверждением этого является то, что и комиссия Эйрса, и Исполнительный совет ААБ предпочли обойти этот вопрос в своих рекомендациях<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> The ABA Journal. 1933. May. P. 42; Ibid. 1933. June. P. 30; NB. 1933. May. P. 28—29; Banking Legislation Committee Report. Chamber of Commerce of the United States. Washington, 1933. P. 3—6.

<sup>19</sup> The New York Times. 1933. March 10; The Bankers Magazine. 1933. April. P. 343—344, 373; Burns H. M. Op. cit. P. 64—66; Johnson A. M., Wintrop W. Aldrich, Lawyer, Banker, Diplomat. Boston, 1968. P. 152.

<sup>20</sup> The ABA Journal. 1933. May. P. 42; Ibid. 1933. June. P. 30.

Проблема создания банковских филиалов, территориальной диверсификации деятельности национальных банков оставалась по-прежнему источником разногласий в финансовых кругах. Однако после мартовского кризиса все более обозначается перелом в пользу сторонников расширения прав национальных банков создавать филиалы. Перелом оказался настолько очевидным, что соответствующее требование было выдвинуто и комиссией Эйрса, и Исполнительным советом ААБ, которая раньше не смогла сформулировать какую-либо точку зрения по данной проблеме. На позицию твердой поддержки идеи создания сети банковских филиалов перешла и ТП США, что отражало растущее недоверие предпринимателей к финансовым возможностям мелких, независимых банков; проведенный Палатой референдум показал, что абсолютное большинство ее членов являются сторонниками банковских филиалов, и соответствующее требование было выдвинуто и комитетом по банковскому законодательству Палаты и ее годичным собранием в мае 1933 г.<sup>21</sup> Противники создания филиалов из числа прежде всего мелких и средних провинциальных банкиров не сложили, однако, оружия, но теперь главным направлением их борьбы стала лоббистская деятельность в конгрессе.

По-прежнему активно выступала банковская община против идеи страхования мелких и средних депозитов. Уже после мартовского кризиса свое отрицательное отношение к этой идее высказали ААБ и ассоциации банкиров ряда штатов. Позицию банкиров поддержало и годичное собрание ТП США. Но как раз после мартовского кризиса в общественном мнении окончательно утверждается понимание необходимости страхования мелких и средних депозитов. Кроме того, мартовский кризис убедил мелких и средних банкиров в том, что страхование депозитов может стать залогом сохранения их конкурентных позиций в борьбе с экспансией крупных банков. В итоге это усилило сторонников страхования депозитов в конгрессе<sup>22</sup>.

Так или иначе после мартовского кризиса банковская община оказалась в гораздо большей степени готова к проведению банковских реформ, чем до него. Важным фактором,

---

<sup>21</sup> The New York Times. 1933. May 6; Banking Legislation Committee Report... P. 6—8; Reprints of Statements Submitted by Members of J. P. Morgan and Co. to Senate Committee on Banking and Currency. New York, 1933. P. 35; Burns H. M. Op. cit. P. 56—61.

<sup>22</sup> Kennedy S. E. Op. cit. P. 224—225.

благоприятствующим реформе, было продолжающееся падение общественного престижа банкиров. Он упал еще ниже после мартовского кризиса, когда банкиры оказались в роли просителей государственной помощи и безропотных исполнителей распоряжений министерств финансов, и продолжал падать под воздействием разоблачений деятельности виднейших банкиров в сенатском комитете по банкам и валюте. В мае 1933 г. комитет приступил к расследованию деятельности «дома Моргана», олицетворяющего американскую финансовую элиту. Подлинной сенсацией, вызвавшей широкое возмущение, стал доказанный факт уклонения от налогов Моргана и его партнеров в 1931 и 1932 гг. В июне комитет занялся делами нью-йоркского «Чейз нэшнл бэнк» и его экс-президента А. Уиггина, уступившего свой пост У. Олдричу. В ходе расследований было доказано, что Уиггин, будучи руководителем банка, нанес ему наибольший урон во время биржевой паники, реализовав находящийся в его собственности крупный пакет акций банка и вызвав тем самым падение их курса. Несмотря на такие «заслуги» перед банком, он, уходя в отставку, получил громадную пенсию. Эти факты злоупотреблений виднейших деятелей финансового мира не могли не способствовать дальнейшему падению престижа банковской общины в глазах общественного мнения<sup>23</sup>.

Все это вместе взятое — и дальнейшая эволюция банковской общины в сторону принятия билля Гласса, и ее растущая дезинтеграция, ослабляющая способность к активному сопротивлению и выработке собственной программы реформ, и продолжающееся падение престижа банкиров — создавало благоприятные условия для успешного прохождения через конгресс билля Гласса. В середине марта 1933 г. администрация приступила к широкому консультированию для составления окончательного варианта билля о банковской реформе, и в начале мая он был внесен Глассом в сенат и Стигаллом в палату представителей. В этом варианте билль Гласса — Стигалла предусматривал, прежде всего, значительное расширение полномочий Федеральной резервной системы. В рамках ФРС создавался комитет открытого рынка, который мог проводить операции со всеми банками, в том числе и не являющимися ее членами. Облегчено было использование федерального резерва для кредитования банков членов ФРС.

---

<sup>23</sup> Carosso V. *Investment Banking in America. A History*. Cambridge (Mass.) 1970. P. 430—442; Johnson A. M. *Op. cit.* P. 167.

но запрещалось использовать резервные средства на спекулятивные цели. Кроме того, билль расширял влияние правительства на деятельность ФРС; министр финансов и контролер валюты получили право занимать место в Федеральном резервном управлении по должности. Далее в билле предусматривалось разделение функций коммерческих депозитных банков и инвестиционных в течение одного года с момента принятия закона. Банкам, кроме того, запрещалось выдавать ссуды своим служащим, а те ссуды, которые уже были выданы, должны были быть погашены в течение года. По вопросу о банковских филиалах, как и следовало ожидать, в стенах конгресса развернулась борьба. Гласс был сторонником права национальных банков создавать филиалы в границах «торгового ареала» радиусом в 50 миль вне зависимости от законодательства штатов, что значительно расширяло возможность экспансии крупных банков Северо-Востока. Однако мощная лоббистская деятельность представителей мелких и средних независимых банков Среднего и Дальнего Запада заставила сенаторов от этих штатов во главе с Браттоном из Нью-Мексико добиться поправки, разрешающей национальным банкам создавать филиалы лишь в тех штатах, где соответствующие права имели банки штатов. Поскольку же такое законодательство было лишь в 9 штатах, эта поправка не могла не затруднить экспансию крупных национальных банков <sup>24</sup>.

Страхование депозитов стало настолько популярным требованием, что принятие билля стало невозможным без его удовлетворения. Понимая это, и Гласс, и Рузвельт (ни тот, ни другой не были сторонниками этой меры) согласились с необходимостью создания системы страхования депозитов, хотя видные представители финансового мира в письмах на имя президента до последнего момента выражали свой протест, а Д. Гаррисон, управляющий федеральным резервным банком Нью-Йорка, даже советовал Рузвельту наложить вето на билль Гласса — Стигалла. Рузвельт отклонил эти протесты и оказался прав: как только билль, предусматривающий введение системы страхования депозитов на временной основе с 1 января 1934 г., оказался в сенате, Ванденберг внес в него поправку о немедленном введении этой системы, и сенат утвердил эту поправку. Этот инцидент еще раз показал безуспешность всяких попыток игнорировать столь популярное

---

<sup>24</sup> Kennedy S. E. Op. cit. P. 207—209.



требование. Администрация, правда, добилась ликвидации поправки Ванденберга при согласовании версий билля, принятых отдельно сенатом и палатой представителей, и тем самым в какой-то мере пошла навстречу банкирам, но система страхования депозитов, тем не менее, стала реальностью<sup>25</sup>. 13 июня согласованный текст билля был одобрен конгрессом, а 16 июня президент подписал его. Так появился второй банковский закон «нового курса».

Реакция банковской общины на этот закон была, естественно, неоднозначной. Наименьшей поддержкой он пользовался у банкиров Северо-Востока США, которым не удалось добиться расширения права на создание банковских филиалов по всей стране и предотвратить создания системы страхования депозитов. Но чем дальше на Запад, тем все более очевидными становились симпатии банкиров к новому закону, максимальную поддержку закона продемонстрировали банкиры Тихоокеанского побережья. Банковская община Среднего и Дальнего Запада видела в законе достаточно мощное препятствие для экспансии своих основных конкурентов — нью-йоркских банков<sup>26</sup>. Не случайно поэтому банкиры Северо-Востока вскоре заговорили о необходимости пересмотра закона. Съезд ААБ, контролируемой нью-йоркскими банкирами, проходил под аккомпанемент призывов к пересмотру закона. В президентском послании Ф. Сиссона закон был подвергнут критике за введение системы страхования депозитов и разделение коммерческих и инвестиционных банков. Требование пересмотра закона в итоге оказалось внесенным в резолюцию съезда. Съезд направил президенту Рузвельту телеграмму с требованием отсрочки введения системы страхования депозитов<sup>27</sup>.

Однако все эти критические замечания в адрес закона не сопровождались общей критикой политики администрации Рузвельта. Более того, они, как правило, сопровождались дифирамбами в адрес правительства и изъявлениями стремления сотрудничать с ним. Тот же Ф. Сиссон в своем президентском послании ежегодному съезду Американской ассоциации банкиров назвал действия правительства в марте 1933 г. «героическими», а делегаты съезда овацией встретили появление Рузвельта<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Burns H. M. Op. cit. P. 85—92; Kennedy S. E. Op. cit. P. 216—217; Бобраков Ю. И. Указ. соч. С. 93.

<sup>26</sup> The ABA Journal. 1933. September. P. 22—23, 50, 52.

<sup>27</sup> The New York Times. 1933. September 7.

<sup>28</sup> The Bankers Magazine. 1933. October. P. 411—414.

### 3. НИРА: триумф монополий

Одним из наиболее важных с точки зрения взаимоотношений деловой общины с правительством стал принятый в 1933 г. по инициативе администрации закон о национальном промышленном восстановлении (National Industrial Recovery Act, NIRA, далее — НИРА).

Толчком к разработке этого закона стало решение сената, всерьез озабоченного масштабами безработицы, утвердить законопроект Блэка о 30-часовой рабочей неделе. В основу законопроекта была положена популярная идея «раздела работы»; по мнению сенатора Х. Блэка, ограничение максимума продолжительности рабочей недели 30 часами могло бы привести к сокращению числа полностью безработных на 6 млн. человек. Кажущаяся легкость этого способа борьбы с безработицей плюс активное давление профсоюзов и предопределили неожиданное для администрации решение сената от 6 апреля 1933 г.

Отношение деловой общины к законопроекту Блэка было противоречивым. Сама идея «раздела работы» была популярна в среде предпринимателей, но они понимали ее как добровольное ограничение продолжительности рабочей недели. Принудительная ее фиксация вызвала открытый протест. Но представители деловых кругов отдавали уже себе отчет в том, что альтернативой биллю Блэка не может стать бездействие. За небольшим исключением они были едины в понимании необходимости экстренных мер по борьбе с безработицей. Поэтому в противовес жесткой фиксации продолжительности рабочей недели они предлагали установить в законе подвижную шкалу с последующей, более жесткой фиксацией самими предпринимателями по отраслям промышленности, а это уже напоминало идеи принудительного картелирования промышленности, с которыми выступала часть деловой общины с 1931 г.<sup>29</sup> Рузвельт считал также, что фиксация 30-часового максимума рабочей недели является чрезмерно жесткой. Но инициатива сената красноречиво свидетельствовала о необходимости срочного решения проблемы безработицы, кроме того, нельзя было игнорировать и позицию АФТ, активно поддерживавшую билль Блэка. Руз-

---

<sup>29</sup> Thirty-Hour Week Bill. Hearings Before the Committee on Labor House of Representatives. Washington (D. C.). 1933. P. 27—28, 199, 226—227, 393—394, 464—465, 478, 485—486, 495—498, 513, 649, 707, 719—729, 741—742, 975—976, 981.

вельт поэтому принимает решение о подготовке правительственного законопроекта<sup>30</sup>.

Этот законопроект с самого начала рассматривался как крупномасштабная акция, в котором были бы предусмотрены меры по восстановлению промышленности и рассасыванию безработицы. Принятие такого законопроекта и реализация этих мер предполагали поддержку как бизнеса, так и рабочих, поэтому правительственный законопроект с самого начала мыслился как компромисс. Формула компромисса при этом заключалась в предоставлении бизнесу права на саморегулирование с соответствующей отменой антитрестовского законодательства, в закреплении за профсоюзами права на коллективную защиту и в реализации идеи о развертывании крупномасштабных общественных работ. Именно эта формула легла в основу двух первоначальных версий законопроекта. Первая версия была составлена группой, которой руководил Р. Моли, и которая включала двух ведущих деятелей будущей Администрации национального восстановления: бизнесмена и отставного генерала Х. Джонсона и специалиста по трудовому законодательству Д. Ричберга. Вторая версия была составлена более многочисленной и более нестрой группой сенатора от штата Нью-Йорк Р. Вагнера. В нее вошли видные представители делового мира, а также представители профсоюзов и некоторые члены администрации Рузвельта. Основой для разработки законопроекта в этой группе стал предложенный Г. Моултоном, директором Брукингского института, проект «закона о национальном восстановлении», который предусматривал регулирование промышленности через ту же сеть предпринимательских ассоциаций. Несколько измененное название этого законопроекта сохранилось и в окончательном варианте закона<sup>31</sup>.

Законопроекты, составленные и той и другой группой, совпадали в общем, но имели два существенных различия. По инициативе Х. Джонсона в законопроект Р. Моли были внесены положения, дающие президенту чрезвычайно широкие полномочия вплоть до прямого регламентирования промышленности через систему выдачи лицензий. Законопроект группы Вагнера не содержал таких положений, но отличался более либеральной формулировкой права на коллективную

<sup>30</sup> Perkins F. The Roosevelt I Knew. New York, 1946, P. 195—196.  
Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 220—221.

<sup>31</sup> Johnson H. S. The Blue Eagle From Egg to Earth, P. 201.  
Moley R. Op. cit. P. 291; Freidel F. Op. cit. P. 423—424.

защиту. Джонсон, учитывая позицию Рузвельта, считал возможным пойти на уступку Вагнеру по этому пункту, добившись взамен принятия своих положений о прерогативах президента. Наконец, после того, как был достигнут компромисс с директором бюджета Л. Дугласом об объеме ассигнований на общественные работы и порядка финансирования их, окончательный вариант законопроекта был готов<sup>32</sup>. 17 мая Рузвельт направил законопроект в конгресс, сопроводив его специальным посланием. В сенате билль был внесен самим Вагнером, в палате представителей — Р. Даутоном. После внесения он был направлен в финансовый комитет сената и комитет путей и средств палаты представителей, и по нему были назначены слушания. Трехдневные слушания в комитете путей и средств палаты представителей выявили беспорную поддержку билля как со стороны организованного рабочего движения, так и большей части деловой общины. В итоге комитет не только утвердил законопроект, но и принял процедурное правило, ограничивающее дебаты вокруг билля в палате представителей только шестью часами<sup>33</sup>. 25 мая 1933 г. началось обсуждение законопроекта в нижней палате конгресса. Здесь противники билля были в основном из числа консерваторов-республиканцев, рассматривающих всякое государственное вмешательство как прямую дорогу к социализму и критиковавших законопроект, дающий президенту широкие полномочия, за нарушение конституционного принципа разделения властей. Прозвучали также нотки тревоги относительно судьбы мелкого предпринимателя после отмены антитрестовского законодательства. Но доводы критиков оказались малоубедительными; даже попытки противников законопроекта затянуть обсуждение оказались тщетными. 26 мая палата представителей подавляющим большинством утвердила законопроект<sup>34</sup>.

2 июня началось обсуждение билля в финансовом комитете сената, вылившееся в острую дискуссию и показавшее, что в верхней палате он встретит более серьезные препятст-

---

<sup>32</sup> Perkins F. Op. cit. P. 198—200; Tugwell R. G. The Democratic Roosevelt. Garden City (N. Y.), 1957. P. 284; Lindley E. Op. cit. P. 142—143; Bellush B. The Failure of NRA. New York, 1975. P. 13—14.

<sup>33</sup> National Industrial Recovery. Hearings Before the Committee on Ways and Means House of Representatives. Washington, 1933. P. 9—12, 72, 91, 122—123, 132—135, 152—153; Bernstein I. The New Deal Collective Bargaining Policy. Berkely—Los Angeles, 1950. P. 33—34.

<sup>34</sup> Congressional Record. 1933. V. 4. P. 4188—4189, 4195, 4212—4217; Ibid. 1933. V. 5. P. 4325, 4339—4346, 4359, 4372—4373.

вия. Трудности, возникшие на пути законопроекта в сенате, были обусловлены традиционным консерватизмом верхней палаты в трактовке принципа разделения власти. Но не только этим. В верхней палате сложилась влиятельная группировка сенаторов-прогрессистов из обеих партий, представлявших глубинную традицию антимонополистической борьбы американского народа. Эта группировка, ведомая сенатором У. Бора, оказала наибольшее сопротивление биллю, когда он 7 июня оказался в сенате, рассматривая отмену антитрестовского законодательства как путь к «ультраконцентрации богатства в стране»<sup>35</sup>. Но для судеб законопроекта решающую роль сыграло понимание сенаторами чрезвычайности сложившегося положения и опасности дальнейшего игнорирования господствующих в стране настроений в пользу реформ и помощи обездоленным. «Мы не можем себе позволить ждать», — эти слова сенатора Вагнера точнее всего определяют мотивы поведения сенаторов<sup>36</sup>. В итоге 9 июня законопроект был утвержден сенатом, и 16 июня подпись президента сделала его законом. Рузвельт высоко оценил его значение: «В историю закон о национальном промышленном восстановлении войдет как, возможно, наиболее важное и далеко идущее законодательство, когда-либо принятое американским конгрессом»<sup>37</sup>. В тот же день президент назначил Х. Джонсона главой Администрации национального восстановления (National Recovery Administration, NRA, далее — НРА), а полковника Д. Сойера временным главой Администрации общественных работ (Public Works Administration, PWA, далее — ПВА).

Что же из себя представлял закон о национальном промышленном восстановлении в его окончательном виде?

Он состоял из трех разделов. Второй и третий определяли формы налогообложения в фонд общественных работ и порядок использования этого фонда. Первый раздел собственно и определял систему мер, способных оживить экономику. С ним и ассоциируется обычно НИРА. В первой части этого раздела провозглашалось наличие в стране чрезвычайного положения, что в соответствии с имеющимися прецедентами давало право принять чрезвычайные меры. Далее, во второй части, конгресс уполномочивал президента следить за реализацией закона, дав ему право делегировать эти полномо-

---

<sup>35</sup> Congressional Record. 1933. V. 5. P. 5162.

<sup>36</sup> Congressional Record. 1933. V. 5. P. 5152.

<sup>37</sup> The Public Papers... V. 2. P. 246—247.

чия любому лицу. Третья часть предоставляла президенту право утверждать «кодексы честной конкуренции», то есть правила, регулирующие условия конкуренции, занятости и найма, разработанных «торговыми группами», и дополнять их положениями, защищающими интересы потребителей. Одобренный президентом «кодекс» становился стандартом конкуренции, нарушение которого влекло за собой судебное преследование. Президент, кроме того, в случае отсутствия инициативы «торговых групп» мог взять выработку «кодекса» на себя. Четвертая часть давала президенту право заключать соглашения о правилах конкуренции, занятости и найма не только с «торговыми группами», но и с отдельными лицами. В крайних случаях он имел право предписать эти правила, издавая соответствующую лицензию. В пятой части указывалось, что все эти соглашения и «кодексы» не попадают под действие антитрестовского законодательства. В шестой части этого раздела определялись полномочия президента по контролю над реализацией «кодексов». Седьмая часть содержала положения об условиях занятости и найма, обязательные для всех «кодексов». Они включали в себя право рабочих на организацию, запрещение дискриминировать при найме членов профсоюзов и фиксацию как минимального уровня заработной платы, так и максимальной продолжительности рабочей недели. Далее в 8—10 частях президенту предоставлялось право регулировать междуштатную торговлю нефтью и требовать пересмотра «кодексов» и соглашений. Срок действия закона определялся в 2 года <sup>38</sup>.

Первая бросающаяся в глаза особенность закона — это предоставление президенту действительно широких полномочий по регулированию промышленности. При этом конгресс крайне расплывчато сформулировал его обязанности, не установив ни желаемых ориентиров восстановления экономики, ни желаемого объема сокращения безработицы. Столь широкие полномочия государства в лице президента отнюдь не соответствовали чаяниям сторонников картелирования в деловой общине, надеявшихся, что государство будет играть роль младшего партнера бизнеса. Именно поэтому Д. Свуп отказался от своего приоритета в авторстве идеи НИРА <sup>39</sup>. Беспрецедентное расширение прерогатив исполнительной власти несомненно предопределялось чрезвычайно

---

<sup>38</sup> Текст закона см.: A. Handbook of NRA. P. 51—52.

<sup>39</sup> Loth D. Swope of G. E. The Story of Gerard Swope and General Electric in American Business. New York, 1958. P. 223.

стью сложившегося положения, а также необычайно высоким престижем Рузвельта в первые «сто дней» его пребывания у власти. Вторая характерная черта закона — его противоречивость. Закон, например, предусматривал разработку «кодексов», регулирующих условия конкуренции. Всякое такое соглашение есть картельное соглашение. Но, с другой стороны, «монополистическая практика» объявлялась вне закона, а само картелирование должно было проходить под лозунгом восстановления «честной конкуренции». Противоречивость такого рода была не просто следствием спешки законодателей, она стала естественным результатом стремления к возможно более широкому политическому компромиссу, который был необходим для смягчения социальной напряженности.

Деловая община устами своих авторитетных представителей с энтузиазмом восприняла НИРА. «Принятый сегодня закон о национальном промышленном восстановлении означает наиболее важный шаг в деле восстановления бизнеса», — заявил 16 июня Г. Гарриман, президент ТП США. Ему вторил президент НАП Р. Л. Ланд: «Я убежден, что промышленники окажут полную поддержку закону и президенту в увеличении занятости и ускорении делового восстановления»<sup>40</sup>.

Поскольку НИРА не формулировал четко задачи правительства по восстановлению экономики и не зафиксировал порядок работы соответствующего административного механизма, конкретизация этих задач и установление процедуры реализации законов оказались в руках Х. Джонсона, ставшего главой НРА. Именно он стал ключевой фигурой в ответственный период формирования НРА. Выпускник Вест-Пойнта и отставной генерал Х. Джонсон, по общему признанию, был своим человеком в большом бизнесе. Работая в годы войны в Управлении военной промышленности, он сблизился с ведущими деятелями крупного капитала и особенно с Б. Барухом, а после войны, выйдя в отставку, не без помощи своих новых друзей сам занялся бизнесом<sup>41</sup>. Назначение Джонсона главой НРА сулило несомненные преимущества большому бизнесу при выработке политики НРА. Эти преимущества дали о себе знать уже при комплектовании центрального аппарата НРА: ведущее положение в нем

---

<sup>40</sup> CFC. 1933. June 17, P. 4199.

<sup>41</sup> Johnson H. Op. cit. P. 123—132; The Iron Age. 1933. June 8. P. 917—919; Carter J. F. The New Dealers. New York, 1975. P. 31—32.

заняли видные представители крупного капитала<sup>42</sup>. Контроль, установленный большим бизнесом над центральным аппаратом НРА, позволил ему разработать процедуру составления, принятия и реализации «кодексов», соответствующую прежде всего его собственным интересам. Процедура кодификации была разделена на четыре этапа. На первом этапе предпринимательская ассоциация или «торговая группа», которая представляла не менее 75% производства или более 50% предпринимателей и фирм данной отрасли, разрабатывала проект «кодекса честной конкуренции». На втором этапе «кодекс» поступал одному из заместителей Джонсона, который совместно с представителями отрасли, подготовившей «кодекс», изучал и дорабатывал его. На третьем этапе «кодекс» становился объектом публичного обсуждения под председательством того же заместителя Джонсона. Поправки в «кодекс» могли вносить представители трех консультативных советов при НРА — Трудового, Промышленного и потребителей, которые должны были представлять интересы соответственно рабочих, предпринимателей и публики в целом, и состав которых утверждался президентом по рекомендации министерства торговли и министерства труда. После публичных слушаний, на четвертом этапе «кодекс» поступал на подпись президенту, которая и делала его «торговым законом». Реализация «кодексов» возлагалась на соответствующие «управления», комплектуемые на основе предпринимательских ассоциаций, которые разработали проект «кодекса»<sup>43</sup>.

Процедура разработки, принятия и реализации «кодексов» предполагала ведущую роль предпринимателей. Они разрабатывали проект «кодекса», дорабатывая же его для слушаний, они имели дело тоже с бывшим предпринимателем. Непредприниматели получали доступ к проекту «кодекса» только на стадии его публичного обсуждения, но и тогда возможность коренного пересмотра «кодекса» оставалась маловероятной, поскольку на слушаниях председательствовал тот заместитель Джонсона, который готовил данный «кодекс» и фактически выступал в роли его защитника. Кроме того, он мог опереться на безоговорочную поддержку чле-

---

<sup>42</sup> Johnson H. S. Op. cit. P. 214—216; Carter J. F.. Op. cit. P. 35—48; Fortune. 1933. September. P. 100.

<sup>43</sup> NRA. Bulletin N 1. Washington, 1933; Onthank A. H. How Codes Are Made//America's Recovery Program/Ed. by A. A. Berle. J. Dickinson. New York, 1934. P. 73—83.



нов промышленного консультативного совета, который в своем первоначальном составе блистал такими «звездами» большого бизнеса, как А. Слоун, У. Тигл, Д. Своуп и т. д.<sup>44</sup>. К тому же слушания часто превращались в чистую формальность, поскольку члены консультативных советов физически не способны были зачастую принять в них участие; только к концу 1933 г. было утверждено около 290 «кодексов», и были дни, когда заслушивалось сразу несколько<sup>45</sup>. Существенные поправки к «кодексу» мог внести президент, имевший своеобразное право вето, но такого прецедента за всю историю существования НРА не было — Рузвельт безоговорочно утверждал представляемые ему «кодексы». Что касается реализации положений уже утвержденного «кодекса», то она стала практически полной монополией предпринимателей, поскольку создаваемые для этой цели «управления» формировались на основе тех же предпринимательских ассоциаций. Представительство рабочих и потребителей в «управлениях» было незначительным; по подсчетам специалистов Брукингского института, из 400 «кодексов», взятых для изучения, лишь в 21 предусматривалось представительство рабочих и потребителей<sup>46</sup>. В одних отраслях, где существовала доминирующая ассоциация, управление «кодексом» просто передавалось ей; в автомобильной промышленности такую роль стала играть Национальная автомобильная торговая палата, в сталелитейной — Американский институт железа и стали, в электротехнической — Национальная ассоциация электротехнической промышленности и т. д. В других отраслях «управления» формировались из представителей нескольких имеющихся в отрасли ассоциаций; из 3 — в хлопчатобумажной текстильной промышленности и даже из 15 в хлопчатобумажной швейной промышленности<sup>47</sup>. Явное доминирование предпринимателей в процессе выработки, утверждения и реализации «кодексов» признавалось современниками, признается и новейшими исследователями НРА<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Fortune. 1933. September. P. 102.

<sup>45</sup> Office of NRA. Division of Review. The Content of NIRA Administrative Legislation. Part B. Washington, 1936. P. 4; Bellush B. Op. cit. P. 45—46.

<sup>46</sup> The National Recovery Administration. An Analysis and Appraisal/By L. C. Lyon and Others. Washington, 1935. P. 162—165.

<sup>47</sup> A Handbook of NRA. P. 450—453, 518, 529—531, 551—553, 595.

<sup>48</sup> The National Recovery Administration. An Analysis and Appraisal. P. 89; Bellush B. Op. cit. P. 45—48; Далин С. Указ. соч. С. 87; Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Указ. соч. С. 56; Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 224.

Добившись доминирующего положения в аппарате НРА и в процессе выработки, утверждения и реализации «кодексов честной конкуренции», деловая община смогла реализовать свою концепцию партнерства бизнеса и государства. Как уже указывалось, монополистическая буржуазия согласна была на расширение государственного вмешательства в экономику при двух условиях: партнерстве государства с деловой общиной и сохранением за ней роли старшего партнера. Закон о восстановлении национальной промышленности, поскольку он был компромиссом, давал государству более широкие полномочия, чем того желали деловые круги. Захватив же ведущее положение в НРА, их представители добились истолкования НИРА в соответствии с их концепцией партнерства. Джонсон уже с самого начала отказался от активного вмешательства НРА в процесс кодификации. На своей первой пресс-конференции в качестве главы НРА 16 июня 1933 г. он подчеркнул, что в основе НИРА лежит идея самоуправления промышленности, и ограничил функции своей администрации контролем за соблюдением юридической процедуры. Если же принять во внимание, что неделей раньше, выступая перед предпринимателями угольной промышленности, Джонсон практически исключил возможность применения статей о лицензировании, то становится ясным, что он в полном соответствии с пожеланиями деловой общины рассматривал НРА в качестве младшего партнера бизнеса<sup>49</sup>.

Однако, сохраняя инициативу в выработке «кодексов» за предпринимателями, Джонсон был вынужден убедиться, что деловая община не готова к быстрым действиям. Первый «кодекс» был подписан с помпой 9 июля, а затем наступила томительная пауза, грозившая подорвать как усилия правительства Рузвельта по восстановлению экономики, так и престиж НРА. Д. Ричберг, ставший главным советником НРА, выразил в связи с этим недовольство нерасторопностью предпринимателей и намекнул на возможность более активных действий со стороны НРА<sup>50</sup>. Действительно, ведь согласно закону о восстановлении национальной промышленности НРА имела право: в случае отсутствия инициативы снизу взять ее на себя и предложить готовые «кодексы» для каждой отрасли (статья 3д); прямо предписать нужные условия кон-

---

<sup>49</sup> A. Handbook of NRA. P. 117; Johnson H. Op. cit. P.222—223; The Iron Age. 1933. June 8. P. 917—919.

<sup>50</sup> The Iron Age. 1933. July 13. P. 29—30, 31.

курённости и занятости через лицензии (статья 4в) или же предложить добровольные индивидуальные соглашения предпринимателей с правительством, фиксирующие эти условия (статья 4а). Из этого перечня возможных действий правительства и НРА деловую общину, естественно, устраивала лишь последняя статья. И Джонсон не случайно предлагает Рузвельту именно этот путь.

20 июля был опубликован план, предполагавший дополнить идущий процесс выработки «кодексов честной конкуренции» системой прямых соглашений предпринимателей с президентом. Они получили название «президентские соглашения о восстановлении занятости» или «кодексы без особых оговорок» («blanket code») и фиксировали минимум заработной платы, максимальную продолжительность рабочей недели, максимальный уровень цен, а также включали в себя признание предпринимателями прав профсоюзов и отказ от использования детского труда. Предприниматель, получивший по почте копию «кодекса без особых оговорок» и готовый придерживаться поставленных в нем условий, должен был подписать его и направить в НРА. Срок действия этого соглашения был установлен до 31 декабря 1933 г., причем оно аннулировалось после разработки «кодекса честной конкуренции» в соответствующей отрасли<sup>51</sup>. Конечно, и в этой кампании был элемент принуждения; она шла под лозунгом «испытания патриотизма», и отсутствие эмблемы НРА было чревато общественным бойкотом для заупрямившегося предпринимателя. Но даже при этом совершенно очевидно стремление Джонсона избежать прямого давления на предпринимателей. Это вызвало очередной прилив энтузиазма у деловой общины. Уже на следующий день после своего выступления по радио 24 июля Рузвельт получил 15 тысяч телеграмм, в которых выражалась готовность подписать «кодекс без особых оговорок», а в общей сложности их подписали 2,3 млн. работодателей. Эта кампания в свою очередь подтолкнула процесс выработки «кодексов честной конкуренции»; к 1934 г. их было подписано уже 200, а к концу первого квартала 1934 г. этот процесс был практически завершён<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> NRA. Bulletin N 3. The President Reemployment Program. Washington. 1933; Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 222.

<sup>52</sup> Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. V. 2. New York, 1972. P. 85—86; Office of National Recovery Administration. Division of Review. The Content of NIRA Administrative Legislation. Part B. P. 2, 4.

Учитывая ведущую роль деловой общины в процессе кодификации, возникает вопрос: является ли картелирование такого рода действительно принудительным. Конечно, да, но с некоторыми оговорками. Для монополистической буржуазии принуждение носило условный характер, поскольку ее представители играли центральную роль в разработке и осуществлении «кодексов честной конкуренции». Но для «аутсайдеров», или, как их называли представители крупного капитала, «промышленных пиратов», то есть мелких предпринимателей, которые в процессе кодификации были выявлены как «меньшинство», это принуждение носило уже безусловный характер. Наконец, столь же безусловный характер имело принуждение для потенциальных нарушителей «кодексов», учитывая предусмотренные против них по закону санкции<sup>53</sup>.

Ведущая роль, которая была обеспечена крупному капиталу в период формирования НРА и кодификации промышленности, позволила ему реализовать в рамках этого периода и свою стратегию экономического восстановления. Напомним, что для деловых кругов важнейшим показателем экономического восстановления было возвращение к докризисному уровню прибылей. В условиях сокращенного производства и низкой покупательной способности населения это было возможно только за счет искусственного повышения цен. Альтернативой этой стратегии было поддержано демократическими силами требование резкого увеличения покупательной способности населения как предпосылки общего экономического подъема. Под давлением этих сил и в «кодексы честной конкуренции», и в «кодексы без особых оговорок» были внесены положения, отчасти способствовавшие повышению жизненного уровня рабочего класса, но эти уступки, во-первых, не отражали полностью требований рабочего класса, а, во-вторых, предприниматели зачастую игнорировали даже пожелания президента относительно шкалы заработной платы и продолжительности рабочей недели<sup>54</sup>. Кроме того, предприниматели с лихвой возмещали возросшие в силу этого издержки производства фиксированием завышенных цен, которое стало обязательной составной частью «кодексов честной конкуренции». Надо отметить, что фикси-

---

<sup>53</sup> Далин С. Указ. соч. С. 88.

<sup>54</sup> The National Recovery Administration. An Analysis and Appraisal. P. 318—319, 368; Сивачев Н. В. Политическая борьба... С. 31—33.

рование цен не предусматривалось НИРА, а формально даже противоречило закону, поскольку он предусматривал повышение покупательной способности населения, но, с другой стороны, в законе предусматривалась борьба против «нечестной конкуренции», и это положение было использовано крупным капиталом для оправдания фиксирования цен. Формы фиксирования цен в «кодексах честной конкуренции» были различными, но главными, по данным Наблюдательного отдела НРА, были следующие: запрещение продажи по ценам ниже стоимости, предварительное оповещение конкурентов об изменении цены, фиксирование минимальной цены, запрещение «деструктивного снижения цен»<sup>55</sup>. Примером жесткого фиксирования цен была введенная «кодексом честной конкуренции» сталелитейной промышленности система «базовых пунктов». В основу ее был положен принцип «Питтсбург плюс», согласно которому цена на сталь определялась из расчета цены в Питтсбурге плюс величина транспортных расходов для перевозки стали в любой пункт страны. Поскольку в Питтсбурге были сосредоточены крупнейшие сталелитейные корпорации, система «базовых пунктов» таким образом закрепляла их монопольное положение<sup>56</sup>. Но большой бизнес не ограничился только этим. Во многих «кодексах» предусматривалось соответствующее ограничение производства для поддержания зафиксированных повышенных цен.

Что же касается позиции президента и НРА в связи с таким развитием событий, то она, хотя и не была однозначной, в целом благоприятствовала реализации интересов крупного капитала. Рузвельт, придерживаясь точки зрения, что «сердцем» НИРА является повышение покупательной способности, вместе с тем считал, что рост заработной платы влечет за собой рост издержек производства и, соответственно, цен. Он поэтому настаивал лишь на том, чтобы рост цен не опережал роста заработной платы, а это фактически означало признание необходимости роста цен и косвенно необходимости их фиксирования. Что же касается Джонсона, то он уже в своей первой пресс-конференции заявил, что является сторонником запрещения продажи по ценам ниже стоимости и будет стремиться ее закрепить в «кодексах честной конку-

---

<sup>55</sup> Office of National Recovery Administration. Division of Review. The Content of NIRA Administrative Legislation. Part C. Washington, 1936, P. 7—11.

<sup>56</sup> Д а л и н С. Указ. соч. С. 95—98.

ренции». Идея фиксирования цен была закреплена и в «кодексах без особых оговорок»<sup>57</sup>.

Ведущая роль, которая была обеспечена крупному капиталу в период формирования НРА и кодификации промышленности, позволила ему утвердить в рамках этого периода и свою трактовку права рабочих на коллективную защиту, закрепленного в НИРА. Статья 7а НИРА законодательно закрепила права рабочих на организацию. И хотя это само по себе было важным завоеванием рабочих, трактовка этого права на основе его формулировки в законе могла быть разной. Закон не давал четкого ответа на очень важные вопросы. Какие должны быть рабочие союзы, компанейские, которые закон прямо не запрещал, или независимые под эгидой АФТ? Могут ли быть на одном предприятии несколько рабочих организаций («открытый цех») или только одна, представляющая большинство рабочих («закрытый цех»? Рабочий класс и АФТ выступили за скорейшую «юнионизацию» промышленности, против компанейских союзов и за «закрытый цех». Предпринимателям, пользовавшимся покровительством НРА и ведущим положением в управлении кодексами, удалось на первых порах успешно препятствовать реализации этих требований рабочих<sup>58</sup>. Уже на своей первой пресс-конференции в качестве главы НРА Джонсон заявил, что администрация не будет поощрять «юнионизацию»<sup>59</sup>, и это дало возможность предпринимателям активно бороться против попыток рабочих создать профсоюзы. Право же на коллективную защиту бизнес истолковал как право на создание компанейских союзов, и после принятия НИРА они стали плодиться с невиданной быстротой; к концу 1933 г. их численность увеличилась вдвое и достигла 653<sup>60</sup>. НРА и по этому вопросу заняла позицию благожелательного для предпринимателей нейтралитета; 14 и 23 августа Джонсон и Ричберг заявили, что компанейские союзы не противоречат закону<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> The Public Papers... V. 2. P. 299, 246—247; Johnson H. S. Op. cit. P. 224; NRA. Bulletin N 3. The President Reemployment Program. P. 8.

<sup>58</sup> История рабочего движения в США в новейшее время. М., 1970. Т. 1. С. 251—252.

<sup>59</sup> Johnson H. Op. cit. P. 222.

<sup>60</sup> Current Economic Policies. Selected Discussions/Ed. by J. B. Hubbard. New York. P. 316.

<sup>61</sup> The Iron Age. 1933. August 31. P. 32; Bellush B. Op. cit. P. 87—88; Vadney T. E. The Wayward Liberal. A Political Biography of Donald Richberg. Lexington, 1970. P. 129—130.

Предприниматели выступили и против «закрытого цеха». Американский институт железа и стали и Национальная автомобильная торговая палата пытались прямо внести в кодексы сталелитейной и автомобильной промышленности положения об «открытом цехе». И хотя под давлением АФТ это положение было снято, в кодекс автомобильной промышленности тем не менее были внесены уточнения статьи 7а, дающие возможность предпринимателям при найме и продвижении рабочих исходить из их «индивидуальных заслуг». Принятие этого кодекса бизнес расценил как победу «открытого цеха», только в августе аналогичное уточнение статьи 7а было внесено в 29 кодексов<sup>62</sup>. Причем и по этому вопросу деловая община могла опереться на поддержку НРА.

Таким образом, монополистическая буржуазия, обеспечив себе ведущее положение в процессе кодификации промышленности и захватив контроль над НРА, смогла одержать в рамках этого периода победу над демократическими силами, навязав администрации свою трактовку партнерства бизнеса государства, свою стратегию экономического восстановления и свою интерпретацию права рабочих на коллективную защиту.

Не случайно поэтому представители деловой общины не скупились на славословия в адрес закона о восстановлении промышленности и НРА. Председатель АРМКО Д. Г. Верити назвал НИРА «наиболее революционным и далекоидущим законодательством, устраняющим негативные последствия конкуренции». «Дженерал моторс» — твердо с НРА», — заявил ее вице-президент У. Кнудсен. «Цели НРА — цели бизнеса», — вторил ему президент «Уолуорт компани» Г. Кунли<sup>63</sup>. Активно поддержали НРА в этот период и ТП США, и НАП. При этом, конечно, в среде большого бизнеса были и те, кто выступил против НИРА и отказался сотрудничать с НРА: Г. Форд, боявшийся, что участие в кодексе ослабит конкурентные позиции его компании и приведет к появлению профсоюза; газетный магнат У. Р. Херст, усмотревший в НРА опасность бюрократизации и роста налогов; издатель «Чикаго трибюн» Р. Маккормик, вставший на позиции конституционного фундаментализма, и некоторые другие. Но все они

---

<sup>62</sup> The Iron Age. 1933. August 13. P. 43; Ibid. 1933. August 31. P. 44; Fine S. The Automobile under the Blue Eagle. Ann Arbor. 1963. P. 67—70, 74.

<sup>63</sup> The Iron Age. 1933. June 29. P. 1038a—1038b; Ibid. 1933. July 13. P. 20; CFC. 1933. December 30. P. 4357.

составляли явное меньшинство и, кроме того, критикуя НИРА или НРА, сохраняли в этот период лояльность к «новому курсу» в целом<sup>64</sup>.

#### 4. Эксперимент с инфляцией: ростки критики

Валютные проблемы стали в годы кризиса объектом пристального внимания и источником серьезных разногласий. Сокращение объема денежной массы, вызванное кризисом, резко ухудшило на фоне общей задолженности положение должников, а это обусловило популярность инфляционистских идей. Далее, инфляция стала рассматриваться как эффективное средство повышения уровня цен, резко упавших в годы кризиса, и стимулирования таким образом экономического восстановления. Наконец, рост влияния сторонников инфляции был производным от роста антимонополистических настроений; инфляция в этой связи рассматривалась как средство ослабления контроля финансовой элиты Северо-Востока над экономической жизнью страны. Как уже указывалось, к моменту инаугурации Рузвельта идеи инфляции получили распространение и в деловых кругах, часть представителей которых видели в инфляции чрезвычайную меру для выхода из кризиса. Противники инфляции были представлены в основном финансовым и деловым миром Северо-Востока, а наибольшую популярность эти идеи имели на Западе и Юге. Способы увеличения денежной массы предлагались различные: и девальвация доллара, и выпуск казначейских билетов («гринбэков»), и ремонетизация серебра, и разные способы кредитной инфляции.

Учитывая остроту дебатов по этой проблеме, Рузвельт в ходе предвыборной кампании уклонялся от четкого ответа на вопрос, является ли он сторонником инфляции. Он открыто высказался за повышение цен, особенно на фермерскую продукцию, но не уточнил, каким способом он попытается достичь этой цели. Рузвельт высказался за «здоровые деньги», опять-таки не уточняя, что он понимает под этим<sup>65</sup>. После выборов его отношение к этой проблеме несколько проявилось. Так, он отказался дать сенатору Глассу заверения в том, что не прибегнет к инфляции, а в январе 1933 г.

---

<sup>64</sup> CFC. 1933. October 28. P. 3234; Fine S. Op. cit. P. 76—78, 83—85; Tebbel J. The Life and Good Times of William Randolph Hearst. New York, 1952. P. 252—253.

<sup>65</sup> The Public Papers... V. 1. P. 702.



заявил представителю газетного концерна У. Р. Херста, что прибегнет к инфляции, если не удастся другими способами повысить цены<sup>66</sup>. Это позволяет сделать вывод, что Рузвельт был готов испробовать любой способ выхода из кризиса, включая инфляцию, но делал все возможное, чтобы сохранить за собой свободу в выборе этих способов.

Ближайшей задачей администрации было экономическое восстановление, которое не мыслилось без восстановления докризисного уровня цен. Об этом, в частности, говорилось и в преамбуле закона о национальном промышленном восстановлении, и в законе о регулировании сельского хозяйства, принятых в течение «ста дней», а эти законы были первоначально основными орудиями достижения восстановления. Но в первом случае повышение цен было следствием ликвидации «разрушительной конкуренции», а во втором — следствием сокращения объема сельскохозяйственного производства. Но игнорировать, хотя бы временно, проблему инфляции Рузвельт был не в состоянии. Сложившийся в конгрессе инфляционистский блок все настойчивее добивался принятия соответствующих законов, склоняя на свою сторону все большее количество законодателей в обеих палатах. Причем, если на первых порах между инфляционистами шла борьба по поводу выбора способа увеличения денежной массы, и это затрудняло достижения их цели, то к апрелю они уже достигли определенного единства. В политическом плане инфляция становилась неотвратимой. Стремясь перехватить инициативу, Рузвельт соглашается на включение в обсуждаемый в конгрессе законопроект о регулировании сельского хозяйства поправки Томаса, согласно которой правительство получило право девальвировать доллар, ремонетизировать серебро, выпустить казначейских билетов («гринбэков») на 3 млрд. долларов и осуществить выпуск государственных облигаций на такую же сумму<sup>67</sup>. Таким образом, администрация оказалась вынужденной пойти на уступки инфляционистам, добившись лишь свободы в применении инфляционистских мер. Кроме того, к лету 1933 г. правительство уже фактически установило контроль над системой денежного обращения. Так, в ходе борьбы за ликвидацию банковской паники был запрещен экспорт золота, затем его припрятывание, нако-

---

<sup>66</sup> Schlesinger A. M. Jr. The Coming of the New Deal. P. 195

<sup>67</sup> Johnson G. G. The Treasure and Monetary Policy. 1933—1938 New York, 1967. P. 10—12, 169—171.

нец, расчеты золотом. Весь золотой запас сосредоточился в ФРС и, формально оставаясь в руках резервных банков, фактически оказался под контролем казначейства<sup>68</sup>. Единственное, что в какой-то мере связывало правительство, — это действующая в международном масштабе система паритетов валют, основанная все на том же золотом стандарте. 3 июля, заявив открыто о нежелании добиваться восстановления золотого стандарта, Рузвельт ликвидировал и это препятствие для проведения инфляционистского курса<sup>69</sup>.

16 июля Рузвельт объявил о том, что он склонился к идее девальвации доллара. Позже в кругу членов администрации он подчеркнул, что если «мы не добьемся повышения цен, в стране будет аграрная революция»<sup>70</sup>. Таким образом, правительство приступило к осуществлению политики инфляции.

Теперь об отношении деловой общины к валютным экспериментам. Как указывалось, сторонники инфляции были в деловом мире и накануне инаугурации Рузвельта, хотя и в меньшинстве. После инаугурации уже большая часть буржуазии, включая финансистов Северо-Востока, была согласна с необходимостью перемен и в этой области. Так, например, когда Рузвельт запретил экспорт золота, а это было уже отходом от политики поддержания международного золотого стандарта, деловая община не отреагировала на это, считая, вероятно, что в чрезвычайных условиях все меры хороши. Более же четко отношение деловой общины к валютным проблемам выявилось, когда банковская паника была преодолена, а Рузвельт тем не менее продлил запрет на экспорт золота и поддержал поправку Томаса к законопроекту о регулировании сельского хозяйства, когда стало ясно, что инфляция неотвратима. И в этом случае реакция делового и финансового мира оказалась положительной. Помимо Комитета за нацию, курс на умеренную инфляцию поддерживали Д. П. Морган, заявивший, что эта мера ослабит дефляционные силы в экономике и вызовет ее оживление, крупнейшие чикагские банкиры Ч. Дауэс, и М. Трэйлор, филадельфийский банкир Г. Г. Ллойд. Моргановский партнер Р. Леффингуэлл в письме к Рузвельту охарактеризовал его решение как спа-

---

<sup>68</sup> Лан В. И. Указ. соч. С. 361.

<sup>69</sup> The Public Papers... V. 2. P. 265, 268—269.

<sup>70</sup> Blum J. M. From the Morgenthau Diaries. Years of Crisis, 1928—1938. Boston, 1959. P. 65—69, 72—73.

сение нации<sup>71</sup>. Курс на умеренную инфляцию поддержали и делегаты съезда ТП США в начале мая 1933 г. Ее президент Г. Гарриман, открывая съезд, указал на необходимость скорейшего повышения уровня цен, для чего, считал он, подходит девальвация доллара. Она позволит, по его мнению, поднять цены, но сохранить стабильность доллара и исключить возможность выхода инфляции из-под контроля<sup>72</sup>. Деловой и финансовый мир и в это время, конечно, был далек от единогласия по этому вопросу: против любого отхода от золотого стандарта высказался рокфеллеровский «Чейз нэшнл бэнк» и Торговая палата Нью-Йорка<sup>73</sup>, — но Рузвельт, встав на путь инфляции, опирался на значительную поддержку этих кругов. Сама по себе идея инфляции уже потеряла первоначально радикальный облик, к лету 1933 г. центр тяжести дискуссии по валютным проблемам сместился в сторону выбора способа и размера инфляции<sup>74</sup>.

Решившись в принципе на девальвацию доллара, Рузвельт, однако, как и его окружение, не могли точно определить размеры девальвации: вице-президент «Бэнк оф Манхэттен», финансовый советник Рузвельта Д. Уорберг предлагал снизить золотое содержание доллара на 15%, Ф. Вандерлип из Комитета за нацию — даже вдвое. После долгих дискуссий Рузвельт предпочел вообще отказаться от единовременной девальвации и начать постепенное снижение золотого содержания доллара, приступив к закупкам золота по постепенно повышающейся цене. 22 октября он объявил о начале осуществления этой программы<sup>75</sup>.

Для деловой общины это решение правительства означало, что оно избрало наиболее радикальный, с их точки зрения, способ инфляции: полный отказ от золотого стандарта и переход к политике «управляемой валюты» и «потребительского доллара». Для большинства представителей делового мира эта политика была прямой дорогой к хаосу, поскольку инфляция в этом случае могла выйти из-под контроля, только Комитет за нацию считал такую политику оправданной. Естественно поэтому, что решение Рузвельта вызвало буквально шквал протестов со стороны деловой общины. Дебаты вокруг проблемы инфляции оказались первым ее серьезным

<sup>71</sup> CFC. 1933. April 22. P. 2721—2723; Blum L. M. Op. cit. P. 63—64.

<sup>72</sup> NB. 1933. June. P. 16; The New York Times. 1933. May 6.

<sup>73</sup> CFC. 1933. May 13. P. 3123; Ibid. 1933. June 3. P. 3829.

<sup>74</sup> Сивачев Н. В. Политическая борьба... С. 63—64.

<sup>75</sup> Feis H. 1933. Character in Crisis. Boston, 1966. P. 145, 281—282; Blum J. M. Op. cit. P. 75; Jaeger H. Op. cit. P. 83—84.

столкновением с правительством. Уже 3 ноября последовало заявление Торговой палаты Нью-Йорка, в котором выдвигалось требование отказа от политики «потребительского доллара»<sup>76</sup>. 12 ноября 26 чикагских банкиров и бизнесменов создали комитет по борьбе за возвращение к золотому стандарту. 18 ноября с аналогичным требованием выступила ТП США. В начале декабря к ней присоединились НАП и ААБ, Торговые палаты Нью-Джерси, Бостона, Филадельфии, Сент-Луиса. Наконец, публично с критикой правительства выступил целый ряд видных представителей делового и финансового мира<sup>77</sup>. Эпицентром протестов оставался Северо-Восток.

Политический нажим, оказанный буржуазией на администрацию, привел к обострению борьбы внутри правительства. Исполняющий обязанности министра финансов У. Вудина Д. Ачесон, советник министерства профессор О. У. М. Спрэйг, председатель Федерального резервного управления Ю. Блэк, неофициальные финансовые советники президента Б. Барух и Д. Уорберг — все они открыто противились плану Рузвельта. Ачесон даже организовал «утечку информации» о якобы незаконном характере самой программы скупки золота. Президент был вынужден созвать специальное правительственное совещание, на котором дал ясно понять, что по этому вопросу никаких дебатов в правительстве уже быть не может. Ачесон и Спрэйг подали в отставку. На пост министра финансов был назначен преданный Рузвельту Г. Моргентгау. Еще раньше Ю. Блэк сменил на его посту М. Экклз<sup>78</sup>.

Однако это давление со стороны деловой общины оказало немаловажное влияние на Рузвельта, когда он в январе 1934 г. принял решение об отказе от программы закупок золота казначейством. Кроме того, стремление администрации Рузвельта снизить золотое содержание доллара, а следовательно, изменить и сложившийся паритет валют натолкнулось на упорное сопротивление других стран и прежде всего Англии, не желавшей изменять выгодный для нее курс фунта по отношению к доллару. Британское казначейство создало специальный фонд для нейтрализации инфляционистского

---

<sup>76</sup> CFC. 1933. November 4. P. 3029.

<sup>77</sup> CFC. November 18. P. 3576; Ibid. November 25. P. 3777; Ibid. December 2. P. 3969; Ibid. December 9. P. 4116—4117; Ibid. December 16. P. 4321; Ibid. December 30. P. 3378.

<sup>78</sup> CFC. November 25. P. 3776; Blum J. M. Op. cit. P. 72—73; Friedman M., Schwartz A. Op. cit. P. 523.

курса Вашингтона. В итоге, несмотря на то, что США закупили до конца 1933 г. золото на 187,8 млн. долл., курс доллара на валютном рынке оставался практически неизменным<sup>79</sup>. Продолжение программы закупок золота на мировом рынке могло бы привести лишь к дальнейшему росту государственных расходов и увеличению бюджетного дефицита. Поэтому было решено зафиксировать новое, более низкое содержание золота в долларе, завершить девальвацию и использовать для закрепления нового соотношения валют полученную от этого прибыль. Такую идею выдвигал еще в конце мая 1933 г. Д. Уорберг. В январе 1934 г. правительство скупало золото по цене около 35 долл. за унцию, прежняя его цена была около 21 долл., девальвация доллара на этом уровне дала бы около 2 млрд. долл. прибыли, что было бы вполне достаточно для противодействия британскому казначейству<sup>80</sup>.

Но для реализации этого плана необходимо было формальное установление контроля министерства финансов над золотым запасом, только тогда оно имело право воспользоваться прибылью от возросшей цены на золото. Именно эта идея и легла в основу правительственного законопроекта о золотом резерве. Согласно законопроекту золотой запас изымался из федеральных резервных банков и передавался казначейству. Банки формально оставались собственниками золота, но взамен его получили золотые сертификаты, которые приравнивались к золоту как средство обеспечения банковского резерва. Билль прошел через конгресс сравнительно быстро: 20 января его утвердила палата представителей, 27 — сенат. Непродолжительность его обсуждения обусловлена была, конечно, ослаблением позиций сторонников инфляции, поскольку их идея на практике завершилась провалом, но и в не меньшей степени стремлением деловых кругов как можно быстрее остановить «плавание» доллара. На слушаниях, проведенных в соответствующих комитетах обеих палат, их представители предпочли даже не заострять внимания на столь принципиальном вопросе, как установление контроля правительства над золотым запасом. 30 января 1934 г. Рузвельт подписал закон о золотом резерве, а на следующий день установил новую цену на золото — 35 долл. за унцию<sup>81</sup>, сохранившуюся до 1971 г.

---

<sup>79</sup> Johnson G. G. Op. cit. P. 23—24.

<sup>80</sup> Blum J. M. Op. cit. P. 120—121; Feis H. Op. cit. P. 145.

<sup>81</sup> Blum J. M. Op. cit. P. 122—123; Johnson G. G. Op. cit. P. 28—34.

Завершение дебатов вокруг проблемы девальвации доллара не привело, однако, к свертыванию инфляционистской кампании. Но теперь в центре внимания сторонников инфляции оказалась проблема ремонетизации серебра. Как уже указывалось, в стране было довольно много сторонников ремонетизации серебра, а в сенате — довольно сильный «серебряный блок», руководимый влиятельными сенаторами из горных штатов Запада — Б. Уилером из Монтаны и Р. Питтманом из Невады. Под давлением этого блока в поправку Томаса был включен и пункт, дающий право президенту ремонетизировать серебро. Когда же в январе 1934 г. правительство выступило с инициативой завершения эксперимента с «потребительским долларом» и стало ясно, что президент потерял интерес к инфляционистским мерам, «серебряный блок» резко активизировался. Внесенная им поправка к законопроекту о золотом резерве, предусматривающая свободную чеканку серебряной монеты, была отклонена в сенате большинством всего в 2 голоса. В марте — апреле «серебряный блок», добился утверждения обеими палатами билля Дайса. В нем предлагалось национализировать серебро, правительство должно было не только скупать все производимое в США серебро, но и ежемесячно покупать на мировом рынке 50 млн. унций этого металла и финансировать экспорт сельскохозяйственной продукции серебряными сертификатами. Этот билль активно поддержал и Комитет за нацию<sup>82</sup>.

Рузвельт тщетно пытался не допустить принятия этого билля. В попытке ослабить «серебряный блок» он даже дал Моргентгау распоряжение провести расследование фактов спекуляции серебром, надеясь, что в них будут замешаны сторонники «серебряного блока». Но расследование показало, что наиболее активное участие в спекуляциях принимали члены Комитета за нацию, а также косвенно патер Кофлин, один из активных пропагандистов инфляции, но отнюдь не законодатели. Рузвельт был вынужден искать с ними компромисса<sup>83</sup>. Главным его условием была свобода в выполнении программы закупок серебра. Конгресс пошел на компромисс, итогом которого стал закон о закупках серебра, подписанный Рузвельтом 19 июля 1934 г. Правительство согласно этому закону было уполномочено закупать серебро до того момента, когда его объем составит  $\frac{1}{4}$  часть стоимости национальной валюты или цена на него достигнет 1,29 долл. за унцию; пра-

<sup>82</sup> Johnson G. G. Op. cit. P. 175, 177.

<sup>83</sup> Blum J. M. Op. cit. P. 186—187.

вительство, кроме того, наделялось правом национализации серебра. Взамен скупаемого серебра его владельцы получали серебряные сертификаты, имеющие свободное хождение. Закон вне всякого сомнения носил инфляционистский характер, способствуя увеличению денежной массы за счет серебряных сертификатов. Но правительство добилося тем не менее отклонения наиболее радикальных требований «серебряного блока» и прежде всего свободной чеканки серебряной монеты. Подлинной ремонетизации серебра поэтому не произошло<sup>84</sup>.

Явное нежелание администрации продолжать эксперименты с валютой, ставшее столь очевидным в ходе обсуждения проблемы ремонетизации серебра, несомненно, импонировало противникам инфляции, составившим большинство в деловом и финансовом мире. Импонировало деловому миру и то, что администрация фактически сыграла в ходе этих дебатов роль укротителя «серебряного блока» и добилася выхолащивания значительной части его требований. В любом случае программа закупок серебра не вызвала реакции, хоть в чем-то напоминающей реакцию буржуазии на программу скупки золота в конце 1933 г.<sup>85</sup> Это было явным доказательством того, что конфликт администрации и большого бизнеса относительно валютной политики ко второй половине 1934 г. был урегулирован<sup>86</sup>.

Пожалуй, общепризнанным является положение о том, что валютные эксперименты, предпринятые правительством Рузвельта, не достигли той цели, которую оно преследовало, — существенного повышения цен. Правда, девальвация доллара облегчила положение должников и стимулировала экспорт, и в этом смысле подталкивала экономическое восстановление. Но главным итогом этих экспериментов стало установление правительственного контроля над сферой денежного обращения, который тогда рассматривался лишь как средство осуществления этих экспериментов, а не их цель. Таким образом, был отброшен один из постулатов валютной политики 20-х годов. Что же касается золотого стандарта, то Рузвельт лишь модифицировал его; отменен он был в 1971 г. Деловая община поддержала отход от этих постула-

---

<sup>84</sup> Blum J. M. Op. cit. P. 181—187; Johnson G. G. Op. cit. P. 178—187.

<sup>85</sup> The Bankers Magazine. 1934. October. P. 357—358; CFC. 1934. June 2. P. 3704.

<sup>86</sup> Сивачев Н. В. Политическая борьба... С. 65—66.

тов в 1933 г., рассматривая это как временную и чрезвычайную меру. В начале 1934 г. она была вынуждена согласиться на установление правительственного контроля над золотым запасом страны, чтобы сохранить хотя бы золотой стандарт. Но борьба вокруг выбора способа и размеров инфляции осенью и зимой 1933 г. обозначила первую трещину в отношениях деловой и финансовой общины с правительством.

## **5. Законодательство о ценных бумагах и бирже: первый конфликт**

С начала XX века, когда преобладающей формой капиталистического предприятия в США стали корпорации, т. е. акционерные общества, а акции — объектом купли и продажи, фондовые биржи, на которых осуществлялись соответствующие сделки, начали играть важную роль в финансовой структуре США, а пульс биржи стал отражать самочувствие всей американской экономики. Центральное место среди фондовых бирж страны заняла нью-йоркская, на которой осуществлялось до 80% купли и продажи акций. Понимание значимости биржи для нормального функционирования экономики было достигнуто частью американских политических деятелей еще в начале XX века, когда в 1907 г. начавшийся экономический кризис сопровождался беспрецедентной паникой на бирже. Однако до первой мировой войны соответствующих законодательных мер принято не было, а после нее вопрос о них практически и не ставился, хотя роль биржи в экономической жизни США в 20-е годы резко возросла. Это было связано с целым рядом обстоятельств. Во-первых, с общим ростом акционерного капитала и соответствующим увеличением числа акций и объема операций на бирже<sup>87</sup>. Во-вторых, превращение США в крупнейший финансовый центр мира после первой мировой войны сделало рынок США привлекательным для размещения на нем ценных бумаг других капиталистических государств, что также способствовало росту объема операций на бирже. Но тот подлинный ажиотаж, царивший на бирже в 20-е годы и поставивший ее в центр экономической жизни страны, был в еще большей степени обусловлен сочетанием специфической со-

---

<sup>87</sup> The Economic Regulation of Business and Industry. A. Legislative History of US Regulatory Agencies/Editor B. Schwartz. New York — London, 1973. V. 6. P. 2715—2716; Thomas G., Morgen-Witts M. The Day the Bubble Burst. Garden City, 1979. P. 10.



циально-психологической атмосферы «просперити» с ее культом наживы и бесконтрольности операций на бирже, сделавшей ее идеальным местом для спекуляции<sup>88</sup>.

Биржевой крах, грянувший в конце октября 1929 г., стал естественным последствием этого спекулятивного ажиотажа. И хотя не он был причиной кризиса 1929—1933 гг., в США его рассматривали и рассматривают как видимую грань двух эпох — «процветания» и «великой депрессии». И это не случайно. Катастрофическое падение курсов акций, начавшееся 24 октября и достигшее апогея 29 октября, прямо затронуло материальное положение от 15 до 25 млн. американцев — владельцев акций и членов их семей, из 125 млн., составлявших тогда население страны. Падение курсов акций, кроме того, означало и сокращение объема акционерного капитала, что сразу же сказалось на финансовом положении большинства корпораций, акции которых котиrowались на бирже. Наиболее чувствительный удар был нанесен банковской системе, что вполне понятно, учитывая масштабы участия банков непосредственно в биржевых операциях. Именно поэтому биржевой крах, который в сущности лишь ускориł разрушительную работу кризиса перепроизводства, для большинства американцев выглядел как его причина или во всяком случае как пролог к «великой депрессии». Это и обусловило повышенный интерес публики к изучению обстоятельств этого беспрецедентного краха, что и нашло свое выражение в деятельности сенатского комитета по банкам и валюте, который с апреля 1932 г. проводил публичное расследование злоупотреблений на нью-йоркской бирже. Сенсационные разоблачения спекулятивной деятельности биржевых дельцов и банкиров, ставшие итогом этих расследований, как уже указывалось, способствовали подъему антимонополистического движения. Другим непосредственным итогом этих расследований стали участвовавшие требования установить контроль над биржей и рынком ценных бумаг. В ходе президентской предвыборной кампании оба ведущих кандидата вынуждены были в той или иной форме поддержать эти требования, частично они были включены в предвыборную платформу демократической партии<sup>89</sup>. Процесс расширения

---

<sup>88</sup> Cowing C. B. *Populists, Plungers, and Progressives. A. Social History of Stock and Commodity Speculation. 1890—1936.* Princeton, 1965. P. 118—119; 165; Shachtman T. *The Day America Crashed.* New York, 1979. P. 88.

<sup>89</sup> Bedts R. F. de. *The New Deal's SEC: The Formative Years.* New York, 1964. P. 25—27.

государственного контроля над рынком ценных бумаг развивался в нескольких направлениях. Первое — ограничение использования коммерческого кредита в биржевых спекуляциях. Второе — установление контроля над выпуском акций, то есть над деятельностью инвестиционных форм. Третье — установление контроля над торговлей акциями, т. е. над деятельностью биржи.

В 1933 г. администрацией Рузвельта были предприняты меры в двух первых направлениях. Банковский закон разделил функции инвестиционных и коммерческих банков, запретив последним принимать участие в операциях с ценными бумагами и использовать резервы ФРС для спекулятивных целей. В том же году началась работа над законом, способным предотвратить злоупотребления при выпуске ценных бумаг. 29 марта 1933 г. Рузвельт направил в конгресс соответствующий законопроект и послание, в котором указывалось на необходимость его одобрения<sup>90</sup>. Законопроект был составлен ветеранами демократической партии С. Антермайером и Х. Томпсоном, и в основу его легла простая идея о необходимости полно и четко информировать потенциальных покупателей акций о характере и целях соответствующего выпуска акций. Для предотвращения имевшей место ранее дезинформации в расчете на быстрое распространение акций законопроект предусматривал регистрацию каждого выпуска в Федеральной торговой комиссии. Законопроект был внесен в конгресс сенатором Д. Флетчером и конгрессменом С. Рэйборном. В Капитолии под давлением антимонополистических сил он был значительно доработан в направлении ужесточения контроля над выпуском акций. В окончательном варианте билля при регистрации каждого выпуска акций требовалось заполнение подробной анкеты, состоящей из 32 вопросов для американской фирмы и 14 вопросов для иностранной. При этом анкета должна была быть подписана всеми директорами фирмы, которые несли в силу этого персональную ответственность за выпуск акций. Кроме того, с момента регистрации выпуска до его реализации устанавливался своеобразный «охлаждающий» период в 20 дней. Нарушителя закона ожидал штраф до 5 тыс. долл. или тюремное заключение на срок до 5 лет<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> The Public Papers... V. 2. P. 93.

<sup>91</sup> The Economic Regulation... P. 2566—2572; Bedts R. F. de. Op. cit. P. 33—38, 47—49; Ritchie D. A. James M. Landis. Cambridge, 1950. P. 44—45.

Финансовые круги встретили билль Флетчера — Рэйборна с плохо скрытым недовольством. Правда, широкая общественная поддержка, оказанная биллю, не позволяла с порога отвергать его, тем более, что билль исходил из идеи необходимости быть честным в деловых операциях, против которой трудно было что-либо возразить. Поэтому, комментируя билль, представители делового мира начинали, как правило, с выражения симпатий целям билля<sup>92</sup>. Однако за этим следовали серьезные оговорки, относящиеся к содержанию билля. Критику с их стороны вызывал, прежде всего, чрезмерный объем требуемой при регистрации выпуска информации<sup>93</sup>. Многие выступали против персональной ответственности всех директоров фирмы за выпуск акций. Протесты эти были обусловлены тем, что получившая распространение система «перекрещивающихся директоратов», как форма закрепления деловых связей между фирмами, делала многих директоров чисто символическими фигурами в руководстве, а это исключало принятие ими персональной ответственности за выпуск акций. Недовольство вызывало и расширение власти Федеральной торговой комиссии, которая становилась контролером выпуска всех ценных бумаг<sup>94</sup>. Пытаясь оказать давление на законодателей с целью смягчить положения билля, представители финансового мира угрожали свертыванием инвестиционной деятельности. Как заявил на слушаниях А. Дин, юрисконсульт нескольких инвестиционных фирм Уолл-стрита, основные положения билля «абсолютно парализуют нынешний рынок ценных бумаг и заморозят практически все инвестиции, идущие через каналы международной торговли»<sup>95</sup>.

Однако настроения как в Капитолии, так и вне его отнюдь не способствовали удовлетворению требований финансовых кругов. Факты имевших место злоупотреблений были слишком общеизвестными, чтобы полагаться на честность финансистов, а последствия этих злоупотреблений слишком очевидными. Билль исходил из бесспорного принципа деловой честности и, наконец, был с самого начала поддержан Рузвельтом. Все это благоприятствовало успешному прохож-

---

<sup>92</sup> Securities Act. Hearings Before the Committee on Banking and Currency US Senate. Washington, 1933. P. 49, 92, 119—120, 131, 137—140, 166.

<sup>93</sup> Ibid. P. 92, 119—120, 137—140.

<sup>94</sup> Ibid. P. 119—120, 129, 131, 133—140.

<sup>95</sup> Ibid. P. 140.

дению билля через конгресс; с незначительными изменениями билль был утвержден без голосования обеими палатами конгресса после трехнедельных дебатов и 27 мая 1933 г. подписан Рузвельтом<sup>96</sup>. Этот успех администрации еще раз продемонстрировал популярность «нового курса» и необходимость реформ в финансово-кредитной сфере экономики. Поэтому при оценке уже принятого закона представители финансового мира не могли не выразить своей лояльности Рузвельту, как это сделал, например, президент Ассоциации банкиров-инвесторов Р. Э. Кристи<sup>97</sup>, и не высказать своих симпатий целям закона о выпуске ценных бумаг. Однако содержание закона по-прежнему вызывало недовольство. Самый длинный список претензий к новому закону был составлен А. Дином и насчитывал 16 пунктов<sup>98</sup>. Дважды закон был подвергнут критике в бюллетене крупнейшей инвестиционной фирмы Уолл-стрита «Гаранти траст компани»<sup>99</sup>. Основная часть критических замечаний совпадала с теми, которые высказывались при обсуждении его в конгрессе, а констатация несовершенства закона завершилась выводами о том, что он становится препятствием на пути оживления инвестиционной активности<sup>100</sup>. Тайное и явное недовольство новым законом привело, в конечном счете, к требованию пересмотреть его. АБИ заявила об этом в октябре 1933 г. Требование инвестиционных форм поддержал в мае 1934 г. съезд ТП США<sup>101</sup>. Призывы к пересмотру закона деловая община пыталась дополнить мерами экономического давления; в начале 1934 г. представитель нью-йоркского банка «Кун, Леб энд компани» Л. Страус доверительно сообщил советнику президента А. Берли, что на Уолл-стрите принято решение не производить выпусков ценных бумаг до пересмотра закона. Финансовые круги и прежде всего Уолл-стрит решительно выступили, таким образом, за сохранение статус кво на рынке ценных бумаг. С политической точки зрения эту позицию нельзя не назвать близорукой, поскольку в стране был налицо рост антимонополистических настроений, и они

---

<sup>96</sup> The Economic Regulation... P. 2549—2550.

<sup>97</sup> Nation's Business. 1933. November. P. 40.

<sup>98</sup> Fortune. 1933. August. P. 106.

<sup>99</sup> The Bankers Magazine. 1934. January. P. 71—74; Ibid. 1934. April. P. 366—368.

<sup>100</sup> Fortune. 1933. August. P. 106; The Bankers Magazine. 1934. January. P. 74.

<sup>101</sup> The New York Times. 1934. May 3; Ibid. 1934. May 5; Ritchie D. A. Op. cit. P. 51—52.

проявлялись наиболее ярко, когда поднимались вопросы, касающиеся положения на рынке ценных бумаг. И эта позиция выглядит тем более странно, что принятие закона Флетчера — Рэйборна не только не ослабило этих настроений, а лишь ускорило выдвижение очередной задачи в этом направлении — задачи установления контроля над фондовой биржей.

К середине 1933 г. требования установить контроль над биржей еще более усилились. Дело в том, что некоторое оживление американской экономики весной того года вызвало повышение курсов акций, чем не преминули воспользоваться спекулянты<sup>102</sup>. Это не могло не вызвать тревоги у администрации. В итоге правительство начало подготовку законопроекта о регулировании биржевой деятельности. В конце 1933 г. Рузвельт создал для этого специальную комиссию во главе с министром торговли Д. Роупером. Являясь тогда твердым сторонником сотрудничества с деловым миром, президент считал необходимым, чтобы комиссия работала в тесном контакте с Уолл-стритом. Поэтому в состав комиссии вошли два юриста, представляющих инвестиционные фирмы Нью-Йорка — упоминавшийся уже А. Дин и Г. Д. Ричардсон. В конце января комиссия подготовила соответствующие рекомендации и направила их Рузвельту. Комиссия Роупера предлагала создать специальный орган из представителей администрации и фондовых бирж, которому передавались функции контроля над реализацией закона о ценных бумагах 1933 г. и который, кроме того, наделялся правом участвовать в решении процедурных вопросов деятельности фондовых бирж. Речь шла, таким образом, о создании органа, чем-то напоминающего НРА в сфере обращения ценных бумаг<sup>103</sup>. В целом эти рекомендации отражали интересы финансового мира.

Рузвельт, ознакомившись с этими рекомендациями, передал отчет комиссии Роупера в конгресс, сопроводив его посланием от 9 февраля 1934 г. В этом послании он, указав на важность стабильного функционирования рынка ценных бумаг и еще не изжитые рецидивы спекуляций на бирже, рекомендовал конгрессу разработать законодательство о конт-

---

<sup>102</sup> Bedts R. F. de. Op. cit. P. 62—65; Brooks J. Once in Colconda. A. True Drama of Wall Street. 1920—1938. London. 1970. P. 195—196.

<sup>103</sup> Bedts R. F. de. Op. cit. P. 56—60; Ritchie D. A. Op. cit. P. 54.

роле над фондовыми биржами<sup>104</sup>. В конгрессе рекомендации комиссии Роупера сочли недостаточно жесткими. Законопроект, внесенный вскоре сенатором Д. Флетчером и конгрессменом С. Рэйборном, фактически игнорировал их и был ближе к требованиям демократических сил. Он предусматривал не только сосредоточение контроля над биржами в Федеральной торговой комиссии в пику рекомендациям комиссии Роупера, но и широкую предписывающую власть этого федерального органа. Билль, кроме того, прямо запрещал всякие манипуляции с ценами на акции. Новый законопроект Флетчера — Рэйборна, таким образом, предусматривал действительно решительные шаги по пресечению спекуляций на бирже и резко расширял государственный контроль над ней. Билль поэтому вызвал резкое недовольство всей деловой общины, которое вылилось в одну из самых мощных кампаний, организованных большим бизнесом в 30-е годы с целью не допустить принятия неугодного ему законодательства. Центром этой кампании стала нью-йоркская биржа, а главным дирижером — ее президент Р. Уитни<sup>105</sup>.

Кампания против билля развивалась в двух направлениях. Ее организаторы пытались прежде всего доказать ненужность и даже пагубность государственного регулирования бирж. Уитни на слушаниях в комитете по междуштатной торговле палаты представителей пытался представить деятельность биржевиков в розовом свете, вызывая отрицая факты, свидетельствующие об обратном. Уверая в том, что биржа сама способна эффективно пресекать злоупотребления, он пытался доказать пагубность всякого вмешательства извне. По расчетам, сделанным по заказу нью-йоркской биржи, государственное регулирование биржи могло привести к сокращению операций на 60%, ликвидации ценных бумаг на 2 млрд. долл., росту безработицы на 100 тыс. человек и т.д. Почти одновременно был опубликован подготовленный на средства нью-йоркской биржи пространный документ, в котором билль объявлялся неконституционным<sup>106</sup>. В марте 1934 г. на нью-йоркской бирже была создана комиссия по саморегулированию, а 23 апреля был одобрен «кодекс честной конкуренции» для инвестиционных фирм. И то, и другое должно было продемонстрировать готовность биржевиков самостоятельно пресечь злоупотребления и доказать ненуж-

---

<sup>104</sup> The Public Papers... V. 3. P. 90—91.

<sup>105</sup> Bedts R. F. de. Op. cit. P. 61—62.

<sup>106</sup> The New York Times. 1934. February 21; Ibid. 1934. February 23.

ность государственного регулирования<sup>107</sup>. Американская пресса оказалась наиболее чувствительной к этой кампании: если в феврале 1934 г. она поддержала билль Флетчера — Рэйборна, то в апреле уже была против него<sup>108</sup>.

Другим направлением борьбы против билля стала кампания давления на законодателей. Р. Уитни, поселившийся на это время в Вашингтоне, организовал, прежде всего, сплоченное выступление деловой общины на слушаниях в комитетах обеих палат с осуждением билля. Кроме представителей бирж и инвестиционных фирм, с критикой билля выступил президент ТП США Г. Гарриман, президент Ассоциации управляющих железными дорогами Р. В. Флетчер, президент нью-йоркской ассоциации торговцев Л. К. Комсток и другие<sup>109</sup>. В американской печати одновременно публиковались открытые письма представителей большого бизнеса, в которых осуждался билль Флетчера — Рэйборна. 12 мая было объявлено о создании комитета по борьбе против него, состоявшего из 28 виднейших промышленников США. Но апогеем этого открытого давления на законодателей стал съезд ТП США — крупнейшей организации делового мира, — принявший специальную резолюцию о необходимости пересмотра билля Флетчера — Рэйборна<sup>110</sup>. Но Уитни отнюдь не ограничился организацией открытого протеста деловой общины против билля. Используя каналы телеграфной связи биржи Нью-Йорка со всей страной, он стал дирижером нескончаемого потока писем и телеграмм в конгресс и Белый дом от «рядовых» граждан, требующих снятия билля. Президент ТП США Г. Гарриман потребовал от местных палат оказания давления на сенаторов и конгрессменов от соответствующих избирательных округов и штатов. Многие корпорации обратились с такой же просьбой к своим акционерам<sup>111</sup>. В итоге законодатели оказались буквально заваленными письмами и телеграммами протеста, и С. Рэйборн, открывая дебаты в палате представителей, был вынужден отметить «кампанию персонального давления, которая велась против каж-

---

<sup>107</sup> The Bankers Magazine. 1934. March. P. 251; Carosso V. Op. cit. P. 386.

<sup>108</sup> Bedts R. F. de. Op. cit. P. 69—70.

<sup>109</sup> The New York Times. 1934. February 26; Ibid. 1934. February 29; Ibid. 1934. March 7; Ibid. 1934. March 8; Ibid. 1934. March 9; CFC. 1934. February 24. P. 1320—1321; Ibid. 1934. March 3. P. 1477; Ibid. 1934. March 17. P. 1838.

<sup>110</sup> CFC. 1934. March 3. P. 1478; Ibid. 1934. April 21. P. 2664; Ibid. 1934. May 12. P. 3191—3192, 3206—3207.

<sup>111</sup> Bedts R. F. de. Op. cit. P. 62—65.

дого конгрессмена»<sup>112</sup>. Велась эта кампания не всегда честными способами: проверка части полученных конгрессменами писем показала, что многие из них не только идентичны по форме, но и подписаны вымышленными фамилиями<sup>113</sup>.

Широкая, ведущаяся с разных направлений кампания против билля не могла не осложнить его прохождение через конгресс. Действительно, уже в середине марта билль «забуксовал», что всерьез обеспокоило Рузвельта. Получив сам около 5 тысяч телеграмм и писем с протестами, президент отдавал себе отчет о характере и степени влияния сил, которые вели борьбу против билля. Это заставило его открыто вмешаться в ход работы конгресса. 26 марта 1934 г. он направил открытое письмо С. Рэйборну. «Против эффективного законодательства в этом направлении ведется более открытая и более организованная кампания, чем против любой подобной рекомендации, сделанной мною за последний год», — отмечал он и потребовал, чтобы конгресс несмотря ни на что «запустил зубы» в биржу<sup>114</sup>. Открытая поддержка билля со стороны главы государства и правительства ускорила работу конгресса над ним вопреки возраставшему давлению деловой общины. Палата представителей одобрила билль Флетчера — Рэйборна 4 мая. 1 июня обе палаты без голосования утвердили согласованную версию законопроекта, и, наконец, 6 июня Рузвельт подписал новый закон<sup>115</sup>.

Вполне естественно, что столь мощное давление всей деловой общины оставило свои следы на законопроекте. Его окончательный вариант не был похож на тот, который внесли в феврале Д. Флетчер и С. Рэйборн. Но анализ изменений, которые были внесены конгрессом в билль, показывает, что они далеко не соответствовали требованиям деловых кругов. Внешне как уступка им выглядела передача полномочий по контролю над рынком ценных бумаг из рук Федеральной торговой комиссии в руки специально созданной Комиссии по ценным бумагам и бирже, но закон не предусматривал включение в нее представителей биржи, чего добивался Уитни и что было зафиксировано в отчете Роупера: всех членов Комиссии назначал президент с согласия сената. Финансовый мир был против любого ограничения на использование банковского кредита в операциях на бирже, но они сохранились

---

<sup>112</sup> The Economic Regulation... P. 2713—2714.

<sup>113</sup> The Economic Regulation... P. 2750—2751.

<sup>114</sup> The Public Papers... V. 3. P. 169—170.

<sup>115</sup> The Economic Regulation... P. 2677—2679.



в законе, хотя и не в четко зафиксированной форме: предельную норму должно было устанавливать Федеральное резервное управление. В законе сохранилось запрещение под страхом уголовного наказания всяких манипуляций с ценами на акции. Кроме того, закон устанавливал ежегодную отчетность корпораций, зарегистрированных на бирже, и обладателей крупных пакетов акций перед Комиссией по ценным бумагам и бирже, что резко сужало возможность как «разводнения акций», так и спекуляций ими<sup>116</sup>.

Можно с полным основанием говорить, что кампания борьбы против билля Флетчера — Рэйборна закончилась для делового мира поражением; биржа и рынок ценных бумаг оказались в итоге под довольно жестким контролем правительства, который для биржевиков, ранее совершенно не затрагиваемых мерами государственного регулирования, был особенно ощутим. Поражение было обусловлено подъемом антимонополистических настроений в стране<sup>117</sup>. На этом фоне тактика, избранная деловым миром, ударила по нему же, как бумеранг. Открытое нежелание согласиться с мерами, гарантирующими страну от повторения экономического бедствия, подобного биржевому краху 1929 г., стало дополнительным свидетельством своекорыстия и пренебрежения к общественному благу сильных мира сего. А наглое и самодовольное поведение Р. Уитни, его высокомерные насмешки над законодателями, когда по характеру задаваемых ему на слушаниях вопросов выяснялась вполне естественная их неосведомленность относительно техники биржевых операций, сделали этого представителя Уолл-стрита зримым, живым символом равнодушия финансовой аристократии к судьбам страны и удобной мишенью для всех антимонополистических сил, консолидируя их в борьбе за принятие билля. Для сенаторов и конгрессменов голосовать в таких условиях против билля означало голосовать за Уитни и Уолл-стрит и тем самым бросить вызов антимонополистическим настроениям<sup>118</sup>.

Позиция правительства выглядела в ходе дебатов весьма непросто. Несомненным является факт, что именно оно стало инициатором разработки этого законодательства, вопрос о

---

<sup>116</sup> The Economic Regulation... P. 2686—2689; Сивачев Н. В. Политическая борьба... С. 69; Бобраков Ю. И. Указ. соч. С. 113; Bedts R. F. de. Op. cit. P. 76—77.

<sup>117</sup> Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Указ. соч. С. 79, 98—101.

<sup>118</sup> Bedts R. F. de. Op. cit. P. 62—65; Brooks J. Op. cit. P. 143—144.

котором был поставлен антимонополистическими силами, но столь же несомненно и то, что администрация при этом стремилась в полной мере учесть интересы финансового мира, о чем свидетельствует отчет комиссии Роупера. Рузвельт, однако, переслав отчет конгрессу, не сопровождал его правительственным законопроектом, а это означало, что инициатива его разработки переходит к конгрессу, склоняющемуся к более жестким мерам регулирования биржи. Итогом работы конгресса стал билль Флетчера — Рэйборна, который далеко выходил за рамки рекомендаций комиссии и вызвал ожесточенное сопротивление бизнеса, поставившее под угрозу принятие любого билля о контроле над биржей. Рузвельт в этот момент ускорил прохождение билля через конгресс, одновременно добиваясь, чтобы он стал более приемлем для делового мира<sup>119</sup>. Эта противоречивость в действиях администрации была отражением противоречивости политической обстановки в 1934 г. и следствием сложности задач, стоявших перед администрацией. Стремясь добиться экономического восстановления, правительство не могло не добиваться лояльного к себе отношения делового мира, на идее сотрудничества с которым был основан закон о национальном промышленном восстановлении. Вместе с тем достижение экономического восстановления оказывалось проблематичным без установления контроля над инвестиционной активностью, а значит, и рынком ценных бумаг, чему сопротивлялся финансовый мир. Рузвельт, кроме того, в полной мере осознавал бесперспективность политического курса, игнорирующего подъем антимонополистического движения<sup>120</sup>. Стремление сохранить лояльное отношение бизнеса к правительству и не оттолкнуть от себя антимонополистические силы — вот те диаметрально противоположные цели администрации, реализация которых и обусловила противоречивость ее политики.

Становится понятным отсюда и выбор Рузвельтом первого председателя Комиссии по ценным бумагам и бирже. Посчитав, что принятие закона Флетчера — Рэйборна слишком ударило по самолюбию деловой общины, он, чтобы «подсластить пилюлю», отклоняет требование о назначении на этот пост Ф. Пекоры, юрисконсульта сенатского комитета, проводившего расследования спекуляций на бирже, и останавливает свой выбор на миллионере Д. Кеннеди, который

---

<sup>119</sup> Mulder R. A. *The Insurgent Progressives in the US Senate and the New Deal*. New York, 1979. P. 69—71.

<sup>120</sup> Bedts R. F. de. *Op. cit.* P. 84.

часть своего состояния нажил биржевыми манипуляциями. Пекора же был назначен рядовым членом Комиссии, причем на самый короткий срок — 1 год.

Тем не менее, дебаты вокруг билля Флетчера — Рэйборна в первой половине 1934 г., несомненно, способствовали дальнейшему отчуждению бизнеса от правительства, первая трещина в отношениях между которыми появилась в ходе дебатов вокруг валютной политики в конце 1933 г.

## **6. НИРА в 1934 г.: появление негативных тенденций**

Доминирующие позиции, занятые крупным капиталом в период формирования НРА и кодификации промышленности, были обусловлены слабостью и неорганизованностью всех составных частей демократического, антимонополистического движения, вступившего, однако, в полосу подъема. Этот подъем заставлял представителей деловой общины вновь и вновь задумываться о перспективах социально-политического развития, он порождал негативные, с ее точки зрения, тенденции. С проявлением этих тенденций буржуазия столкнулась даже в своей цитадели — НРА.

Прежде всего к числу нежелательных бизнес относил тенденцию развития трудовых отношений. Американский пролетариат очень быстро понял, что его неудачи в борьбе за справедливое толкование статьи 7а НИРА — следствие его неорганизованности. Признание профсоюзов стало поэтому главным требованием рабочего класса в ходе начавшейся в 1933 г. стачечной волны<sup>21</sup>, которая в свою очередь стала важной козырной картой в лоббистской деятельности АФТ, направленной на закрепление дальнейших уступок организованному рабочему движению. В тактическом плане, учитывая господствующее положение бизнеса в НРА, АФТ стала выступать за создание независимых от НРА органов, регулирующих трудовые отношения, а также требовать от конгресса дополнительных законодательных парантий профсоюзному движению. Именно таким органом оказалось созданное 5 августа 1933 г. для предотвращения стачек Национальное управление труда (National Labor Board, NLB, далее — НЛБ) во главе с сенатором Вагнером. Поскольку предотвращение стачек было возможно лишь при учете требований рабочих, а их главным требованием было признание профсо-

<sup>21</sup> История рабочего движения в США в новейшее время. Т. I. С. 235, 264.

юзов, НЛБ вынуждено было взять на себя интерпретацию статьи 7а НИРА. НЛБ в своей деятельности отразило более высокий уровень развития рабочего движения и выработало целый ряд положений, отвечающих его требованиям. Так, в частности, НЛБ в ходе разрешения трудовых конфликтов признало принцип «закрытого цеха» и стало проводить выборы рабочих представителей по правилу большинства, что резко усложнило создание предпринимателями компанейских союзов<sup>122</sup>. Опыт, приобретенный Вагнером в его работе на посту председателя НЛБ, убедил его в том, что предотвращение трудовых конфликтов возможно лишь при более четкой, нежели в статье 7а, формулировке права на коллективную защиту. Соответствующий законопроект был предложен им 1 марта 1934 г. и получил широкую поддержку в профсоюзном движении. Рузвельт не считал возможным поддержать этот билль, но вынужден был согласиться на резолюцию конгресса № 44, на основе которой было создано взамен НЛБ Национальное управление трудовых отношений (National Labor Relation Board, NLRB, далее — НЛРБ), имеющее те же полномочия. Председателями НЛРБ были назначены либерально настроенные юристы: сначала Л. Гаррисон, а затем Ф. Биддл, — разделяющие точку зрения Вагнера на проблему трудовых отношений<sup>123</sup>. Принятие летом 1934 г. закона о трудовых отношениях на железнодорожном транспорте, прямо запрещавшего создание компанейских союзов, еще в большей степени закрепило эту негативную для деловой общины тенденцию развития трудовых отношений<sup>124</sup>.

Надо ли сомневаться, что реализация этой тенденции шла в остройшей борьбе предпринимателей с рабочим движением. Столь же активное сопротивление оказывала деловая община уступкам организованному рабочему движению со стороны правительства и законодателей. Так, некоторое время после создания НЛБ предприниматели пытались игнорировать этот орган, противопоставляя ему НРА, руководство которой разделяло точку зрения бизнеса на трудовые отношения. Однако постоянные апелляции рабочих в НЛБ вскоре заставили предпринимателей перейти к тактике активного бойкота.

---

<sup>122</sup> Bernstein I. The New Deal... P. 61—63; Huthmacher J. J. Senator Robert F. Wagner and the Rise of Urban Liberalism. New York, 1968. P. 161—162.

<sup>123</sup> Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 289—291.

<sup>124</sup> Bernstein I. The New Deal... P. 56; Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 243—244.

Если за первые три месяца работы НЛБ смогла урегулировать 67% конфликтов, то за ноябрь 1933 г.— январь 1934 г.— лишь  $\frac{1}{3}$ <sup>125</sup>. 15 декабря 1933 г. сталелитейная компания «Уэйртон стил» вызывающе провела выборы в компанейский союз вопреки правилам НЛБ и без его представителя<sup>126</sup>. Протесты Вагнера и профсоюзов заставили Рузвельта в феврале 1934 г. подтвердить полномочия НЛБ, но это вызвало лишь ответные протесты деловых кругов и новые попытки активного бойкота НЛБ. В том же месяце открыто отказалась от посредничества НЛБ «Рипаблик стил», входящая в «большую тройку» сталелитейных компаний. Позже, когда возник трудовой конфликт на предприятиях компании «Бадд мэню-факчуриг» в Филадельфии, ее руководство пригласило не представителей НЛБ, а чиновников из НРА<sup>127</sup>. И последнее не было случайностью: и Джонсон, и Ричберг подчеркивали, что компанейские союзы имеют право на существование<sup>128</sup>. И хотя такой комментарий явно не соответствовал духу и букве рузвельтовских инструкций НЛБ, президент, верный тактике маневров и компромиссов, не считал нужным одернуть руководство НРА, что выглядело как явная уступка давлению большого бизнеса. Рузвельт пошел еще дальше в этом направлении. Когда в марте 1934 г. назрел трудовой конфликт в автомобильной промышленности, он добился, чтобы профсоюз отказался от требования провести выборы представителей рабочих по правилу большинства и создал независимое от НЛБ управление по трудовым отношениям в автомобильной промышленности<sup>129</sup>. Законопроект Вагнера, внесенный в 1934 г., вызвал яростную кампанию протеста со стороны деловой общины. «Главная цель билля,— говорилось в телеграмме Института железа и стали,— передача контроля над американской промышленностью национальной профсоюзной монополии». Национальная автомобильная торговая палата усматривала в билле опасность установления «диктатуры труда» и начала месячную кампанию по соответствующей обработке общественного мнения, выделив для этого 185 тыс. долларов. На слушаниях в сенатском комитете по труду против билля выступили представители и НАП, и ТП

---

<sup>125</sup> Bellush B. Op. cit. P. 100—101.

<sup>126</sup> The Iron Age. 1933. December 21. P. 27.

<sup>127</sup> The Iron Age. 1934. February 8. P. 41—F; Ibid. 1934. February 22. P. 41.

<sup>128</sup> Vadney T. E. Op. cit. P. 133—134.

<sup>129</sup> Сивачев Н. В. Политическая борьба... С. 40—41.

США<sup>130</sup>. В этих условиях Рузвельт остановился на следующей формуле компромисса: законопроект отклонялся, взамен его принималась резолюция конгресса о создании НЛРБ; другими словами, президент фактически удовлетворил требования деловой общины<sup>131</sup>.

Эта уступка не меняла, однако, существа проблем, вставших перед деловой общиной и связанных с ростом рабочего движения. Оно по-прежнему было на подъеме. Продолжался процесс роста старых и образования новых профсоюзов. Объединенный союз горняков, шедший в авангарде профсоюзного движения, уже весной 1934 г. объединял 90% шахтеров-угольщиков<sup>132</sup>. Решение трудовых конфликтов оказалось вне сферы деятельности НРА. Что же касается политики вновь созданного НЛРБ, то оно с самого начала продолжило линию НЛБ<sup>133</sup>. В этом смысле успешная борьба против билля Вагнера оказалась, в сущности, пирровой победой. Осознание этого вскоре вызвало волну критики не только в адрес НЛРБ<sup>134</sup>, но уже и в адрес НИРА, с реализацией которого у деловой общины все больше ассоциировались негативные моменты в развитии трудовых отношений<sup>135</sup>. Таким образом, тенденция развития трудовых отношений дала большому бизнесу основания для серьезных сомнений относительно пригодности НИРА для реализации его планов достижения «промышленного мира».

Другим поводом для растущего разочарования крупного капитала в НИРА стала выявившаяся неспособность Администрации национального восстановления добиться сохранения столь важного для него завоевания как фиксирование цен. Неудачи НРА в этом направлении стали следствием как активного сопротивления мелких и средних предпринимателей, так и давления демократических сил, представлен-

---

<sup>130</sup> CFC. 1934. March 24. P. 2004—2005; Ibid. 1934. April 14. P. 2510—2511; Ibid. 1934. June 9. P. 3877; Ibid. 1934. June 16. P. 4056—4057; The Iron Age. 1934. March 22. P. 35; Fine S. P. 216—218.

<sup>131</sup> The Iron Age. 1934. March 15. P. 43-A—43-B; Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. V. 3. P. 282; 295; Huthmacher J. J. Op. cit. P. 165—166; Bernstein I. Op. cit. P. 67—70.

<sup>132</sup> Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 234. Курков Н. В. Борьба американских шахтеров. 1929—1939. М., 1971. С. 101.

<sup>133</sup> The Iron Age. 1934. August 30. P. 32-D; Ibid. 1934. September 20. P. 48.

<sup>134</sup> The Iron Age. 1934. September 20. P. 48.

<sup>135</sup> The Iron Age. 1934. August 2. P. 11; Ibid. 1934. October 4. P. 13; CFC. 1934. September 8. P. 1499—1500; Ibid. 1934. September 22. P. 1656.

ных в данном случае движением потребителей против повышения цен.

Хотя и неточно будет, если сказать, что принудительное картелирование, к которому свелось осуществление закона, поставило мелкого предпринимателя на грань катастрофы и разорения, но, с другой стороны, он бесспорно оказался в более затруднительных условиях конкурентной борьбы. Само по себе фиксирование завышенных цен уже лишало мелкого предпринимателя той маневренности, которая давала ему шансы выстоять в борьбе с монополиями. Но еще более тяжелым для него было фиксирование минимума заработной платы, лишавшее его основного орудия конкурентной борьбы; ведь, имея дело, как правило, с небольшим числом неорганизованных рабочих, он мог снижать издержки на заработную плату в гораздо большей степени, чем крупный предприниматель. Оставался выход, заключающийся в интенсификации собственного труда, но и тут законом накладывались ограничения<sup>136</sup>. В таких условиях мелкий предприниматель начинал настойчивые поиски лазеек в «кодексах», позволявших не соблюдать во всей полноте их условия<sup>137</sup>. Но главной формой его борьбы стало прямое нарушение «кодексов честной конкуренции». Уже в начале 1934 г. НРА вынуждена была развернуть по всей стране сложную систему «согласительных» органов, целью которых стала борьба с нарушителями «кодексов»<sup>138</sup>. Но эффективная борьба с нарушителями «кодексов» была невозможной в силу, прежде всего, массового характера нарушений. Так, по данным Брукингского института, до февраля 1935 г. на рассмотрение только Согласительного отдела НРА — высшей апелляционной инстанции в системе согласительных органов — поступило около 150 тыс. дел<sup>139</sup>. Надо отметить, что, хотя мелкого предпринимателя «аутсайдера» не устраивало фиксирование и цен, и заработной платы, наиболее успешной оказалась его «вендетта» против фиксирования цен. Борьба против минимума заработной платы не привела к какому-либо явному сдвигу в политике НРА, что можно объяснить прежде всего растущей мощью

---

<sup>136</sup> The Memoires of Herbert Hoover. The Great Depression. P. 423; The New Deal. The State and Local/Ed. by J. Braeman, R. H. Braemmer, D. Brody. Columbus, 1975. P—114—115.

<sup>137</sup> Backman J. Government Price Fixing. New York — Chicago, 1938. P. 46—48; 66—67; Далин С. Указ. соч. С. 190—201.

<sup>138</sup> NRA. Bulletin N 7, Wachington, 1934.

<sup>139</sup> The National Recovery Administration. An Analysis and Appraisal. P. 263—264.

организованного рабочего движения. В тайной же и явной борьбе против фиксирования цен мелкий предприниматель оказывался заодно со сложным и противоречивым блоком политических сил, включающим в себя и антимонополистическое движение, видевшее в фиксировании цен торжество монополий и препятствие для подлинного восстановления экономики, и консерваторов, видевших в этом покушение на принципы свободного предпринимательства.

Оплотом этой борьбы в НРА стал Консультативный совет потребителей, который до конца 1934 г. возглавляла М. Рамсэй, дочь железнодорожного магната Э. Гарримана. Она создала небольшой, но авторитетный по составу аппарат Совета, который с самого начала в ряду главных мер защиты интересов рядового потребителя поставил борьбу против фиксирования цен<sup>140</sup>. И хотя, как указывалось, при выработке «кодексов» мнение Совета практически игнорировалось, его давление способствовало тому, что Джонсон отдал распоряжение провести в рамках НРА слушания по проблеме ценообразования. Подготовленные авторитетными специалистами Совета материалы для слушаний носили прямо разоблачительный характер и вызвали бурные отклики в конгрессе. В январе 1934 г. сенатор Най стал инициатором дебатов в сенате о деятельности НРА, назвав ее рассадником монополий. В итоге сенат потребовал от Федеральной торговой комиссии расследования системы «базовых пунктов» в сталелитейной промышленности, а Джонсон был вынужден включить вопрос о ценах в повестку дня конференции представителей отраслевых «кодексов», начавшуюся в марте<sup>141</sup>. Доклад, подготовленный Консультативным советом потребителей к этой конференции, содержал критику фиксирования цен и ограничения производства в большинстве отраслей. Джонсон, отвечая на критику, предложил лишь усовершенствования сложившейся системы ценообразования и предостерегал от высоких темпов роста цен. Делегаты с мест, представляющие «управления кодексами», выступили против любых существенных изменений сложившейся практики фиксирования цен. В марте 1934 г. Рузвельт по настоянию сената создал Бюро по изучению национального восстановления из

---

<sup>140</sup> The National Recovery Administration. The Consumers Advisory Board. A. Statement of Its Function. Washington. 1933.

<sup>141</sup> The Iron Age. 1934. February 1. P. 13; Ibid. 1934. February 8. P. 35—36; Campbell P. Consumer Representation in the New Deal. New York — London, 1940. P. 71—74.



7 человек во главе с К. Дарроу, получившим общенациональную известность после «обезьяньего процесса» в Теннесси, и поставил перед ним задачу выяснить характер воздействия НИРА на положение монополий<sup>142</sup>.

В своем отчете, опубликованном по частям в мае — июне 1934 г., комиссия Дарроу недвусмысленно подтвердила факт усиления монополий в ходе реализации НИРА и указала на фиксирование цен как одно из главных орудий борьбы с мелкими предпринимателями<sup>143</sup>. В итоге Джонсон был вынужден подписать меморандум № 228 НРА, в котором фиксирование цен допускалось лишь в чрезвычайных обстоятельствах. Рузвельт, со своей стороны, обеспокоенный ростом критики в адрес правительства, минуя Джонсона, отменил в июне 1934 г. практику финансирования цен в сфере обслуживания, а затем отдал распоряжение всем государственным органам осуществлять закупки товаров по ценам, которые должны быть на 15% ниже, чем установлено в «кодексах», выступив сам в качестве их «нарушителя». Наконец, 10 июля того же года Джонсон приказом по НРА утвердил образцовый, «базовый кодекс», в котором подтверждалось, что фиксирование цен возможно лишь в чрезвычайных обстоятельствах и с разрешения НРА, в остальных случаях фиксирование объявлялось незаконным<sup>144</sup>. И как ни пытался Джонсон смягчить эффект этих решений, становилось ясно, что происходящие изменения в политике НРА ставят под угрозу одно из основных завоеваний крупного капитала. Эти изменения означали также, что политика НРА перестала соответствовать представлениям о ней самого Джонсона, что в конечном счете и предопределило его отставку, принятую Рузвельтом 27 сентября 1934 г. Джонсона заменил коллективный орган — Управление национального промышленного восстановления (National Industrial Recovery Board, NIRB, далее — НИРБ). Его главой стал К. Уильямс, бывший президент компании «Рэйнолдс табэкко». На левом фланге

---

<sup>142</sup> The Public Papers... V. 2. P. 136—137; Campbell P. Op. cit. P. 76—79.

<sup>143</sup> The National Industrial Review Board. Report to the President of the United States of May 3. 1934. Washington. 1934; Report to the President by Administrator and the General Council of the NRA. Washington, 1934; Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Указ. соч. С. 65.

<sup>144</sup> The NRA Release N 5600. June 7. 1934/Taggart H. F. Minimum Prices Under the NRA. Ann Arbor. 1936. P. 262—265; Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. V. 3. P. 436—438; Office of NRA. Division of Review. The Basic Code. Washington, 1936, P. 26—29.

НИРБ были руководитель профсоюза швейников С. Хилл-мэн и профессора Л. Маршалл и У. Гамильтсн — оба в прошлом сотрудники консультативного совета потребителей. Главными советниками Управления стали Л. Гендерсон и Б. Смит, принадлежавшие к противникам фиксирования цен. Итогом реорганизации НРА стало несомненное усиление их позиций<sup>145</sup>.

Это нашло свое выражение в новых попытках ликвидировать систему фиксирования цен. В ноябре началось новое разбирательство в связи с системой «базовых пунктов» в сталелитейной промышленности, в декабре было объявлено о проведении новых слушаний в НРА по проблеме ценообразования. Наконец, в самом конце года была ликвидирована система фиксирования цен в лесной промышленности<sup>146</sup>. Таким образом, практика фиксирования цен оказалась под двойным ударом. С одной стороны, саботаж соответствующих положений «кодексов» со стороны «аутсайдеров» делал их *de facto* недействительными, а с другой стороны, НРА все больше склонялась к ликвидации практики фиксирования цен *de jure*. Монополистическая буржуазия оказалась перед трудным выбором. Чтобы добиться покорности «аутсайдера», следовало усилить элемент принуждения и расширить в этом плане полномочия НРА, но подобное усиление государственного регламентирования вызывало прежние опасения, подкрепляемые боязнью проникновения «нежелательных» элементов в администрацию.

До поры до времени залогом сохранения позиций крупного капитала в НРА был Х. Джонсон. В борьбе против внешних воздействий на политику его администрации он действительно проявил завидное упорство<sup>147</sup>. Но ставка на Джонсона имела и отрицательные последствия. Тщеславный генерал с самого начала своей деятельности в НРА придавал ей максимально открытый для прессы характер. Это, естественно, облегчило работу критиков его администрации, на которую он, однако, реагировал раздраженно и болезненно, поставляя тем самым дополнительный материал для разобла-

---

<sup>145</sup> The Iron Age. 1934. October 4. P. 39; Bellush B. Op. cit. P. 156—157; Vадney T. E. Op. cit. P. 138—144.

<sup>146</sup> The Iron Age. 1934. November 8. P. 49—50; Ibid. 1934. December 20. P. 65; Backman J. Op. cit. P. 66—67.

<sup>147</sup> New Deal Mosaic. Roosevelt Confers with His National Emergency Council. 1933—1936/Ed. by L. G. Seligmen, E. E. Cornwell, Jr. Eugene, 1965. P. XY—XIX; Tugwell R. G. Roosevelt Revolution. The First Year — a Personal Perspective. New York, 1977. P. 136—138.

чений. Кроме того, Джонсон отнюдь не был всесильным: он был хоть и высокопоставленным, но чиновником, назначенным президентом, за которым, естественно, сохранилось общее политическое руководство. Поэтому стремление Рузвельта удовлетворить часть требований демократических сил так или иначе находили отражение и в деятельности НРА. Сложившееся в итоге расхождение между официальной линией НРА и позицией самого Джонсона на фоне нелестных высказываний в его адрес многочисленных критиков вне и внутри администрации — все это раздражало самолюбивого генерала. Его участвовавшие запой, на время которых руководство НРА переходило в руки получившей всеамериканскую известность секретарши «Робби», сделали летом 1934 г. отставку Джонсона неотвратимой<sup>148</sup>. Рузвельт, однако, не торопился с этим, понимая, что означает Джонсон для деловой общины: печатные органы деловых кругов не сочли возможным за все это время ни в коей мере усомниться в его авторитете<sup>149</sup>.

Намечавшаяся в связи с отставкой Джонсона реорганизация НРА не могла не вызвать опасений бизнеса. Закон предоставлял НРА довольно широкие полномочия по контролю над промышленностью, но до тех пор, пока фактический контроль над НРА оставался в руках крупного капитала, это обстоятельство мало волновало деловую общину. Когда же в ходе реорганизации НРА возникла перспектива утери контроля над ней и, следовательно, превращения из субъекта контроля в его объект, большой бизнес опять охватила ностальгия по свободной конкуренции, с новой силой вспыхнувшей в его среде антистейксистские настроения.

С августа 1934 г. печатные органы деловой общины и ее представители начали дружно твердить о потере «деловой уверенности». Обращаясь 24 сентября к Рузвельту, совет директоров ТП США, отметив «общее состояние подавленности» в деловых кругах, выделил в числе причин такого состояния рост контроля над бизнесом. «Главной задачей этого правительства должна быть ликвидация, как можно скорей, и государственного участия в частном бизнесе, и государственной конкуренции с частным бизнесом», — вторил

---

<sup>148</sup> Schlesinger A. M. Jr. *The Coming of the Deal*. P. 153—156; Vadney T. E. *Op. cit.* P. 136—137.

<sup>149</sup> Roosevelt F. D. *His Personal Letters, 1928—1945*/Ed. by E. Roosevelt and J. P. Lash New York, 1950. V. 1. P. 412—414; Tugwell R. G. *In Search of Roosevelt*. Cambridge, 1972. P. 299—300.

«Айрон эйдж». За неделю до отставки Джонсона один из активнейших сторонников НИРА Р. Флэндерс, президент «Джон энд Лэмсон мэшин компани», в публичном выступлении неожиданно заговорил о непреходящем значении свободной конкуренции и опасности усиления государственной регламентации<sup>150</sup>. Правда, когда речь шла непосредственно о НИРА, в большинстве случаев еще не ставился вопрос о его отмене. Более того, подчеркивалась опасность для бизнеса возвращения к прежним формам конкуренции. Крупный капитал ставил вопрос о расширении самоуправления на местах за счет сокращения полномочий НРА. Именно эту идею пропагандировал президенту Рузвельту Д. Своул, именно это предлагала и ТП США<sup>151</sup>. Когда же был объявлен состав Управления национального промышленного восстановления, встревоженность делового мира относительно перспектив дальнейших сдвигов в политике НРА достигла апогея. Свидетельство тому — заявление Г. Гарримана 17 октября 1934 г. В нем он впервые высказался за пересмотр НИРА, который бы, по его мнению, чрезвычайной мерой и в качестве таковой выполнил свои функции. Необходим новый закон, подчеркнул он, который бы создал постоянную базу для экономической политики<sup>152</sup>.

В итоге правительство вынуждено было сделать целый ряд демонстративных шагов навстречу большому бизнесу, учитывая, что его саботаж НРА имел бы губительные последствия для ее деятельности. Конкретно речь шла о сохранении, хотя и в измененном виде, практики фиксирования цен в целом и в том числе-системы «базовых пунктов» в сталелитейной промышленности<sup>153</sup>. В качестве таких шагов нужно рассматривать и продление «кодекса» автомобильной промышленности, закреплявшего режим «открытого цеха», и отказ министерства юстиции возбудить дело против компании «Худ инжиниринг», отклонившей посредничество НЛРБ. Новые назначения в аппарат НРА видных представителей деловой общины: У. Гарримана из «Шеффилд стил», Д. Нелсона из «Сиэрс, Робук», Э. Стеттиниуса из «Юнайтед Стейтс

---

<sup>150</sup> The Iron Age. 1934. August 30. P. 7; Ibid. 1934. September 6. P. 51; Ibid. 1934. September 27. P. 32—34; Ibid. 1934. October 17. P. 11; CFC. 1934. September 29. P. 1985.

<sup>151</sup> The Iron Age. 1934. September 6. P. 51; Ibid. 1934. September 27. P. 52, 54.

<sup>152</sup> CFC. 1934. October 20. P. 2462.

<sup>153</sup> Fortune. 1934. November. P. 174; The Iron Age. 1934. October 11. P. 52—53; Ibid. 1934. October 18. P. 53—54, 56.

стил», возвращение в НРА У. Аверелла Гарримана и У. Аллена — также были рассчитаны на восстановление доверия бизнеса к НРА <sup>154</sup>. Частично этими же соображениями, вероятно, руководствовался и Рузвельт, предпринимая в октябре серию конфиденциальных встреч с такими столпами большого бизнеса, как президент корпорации «Юнайтед Стейтс стил» М. Тэйлор, председатель совета директоров «Дженерал электрик» О. Янг, моргановский партнер Р. Леффингуэлл, крупный судовладелец У. Р. Грэйс <sup>155</sup>.

Все это, несомненно, способствовало определенной разрядке напряженности. Г. Гарриман вскоре выразил удовлетворение уточненным курсом НРА. От имени деловой общины выразил желание сотрудничать с правительством председатель совета директоров сталелитейной компании АРМКО Д. Верити <sup>156</sup>.

Однако эти реверансы в сторону правительства не меняли того факта, что в отношениях деловой общины и НРА появился элемент тревожного ожидания. Славословие в адрес свободной конкуренции, филиппики против государственной регламентации, стремление подчеркнуть чрезвычайный, временный характер НИРА — все это было выражением растущей тревоги крупного капитала. Но, с другой стороны, большой бизнес не склонен был недооценивать и актив НРА, выражавшийся прежде всего в том, что на время удалось отменить антитрестовское законодательство и зажать беспокойного «аутсайдера». Кроме того, не было никаких оснований полагать, что крупный капитал утратил контроль над НРА как в центральном аппарате, так и на местах. Все это и предопределяло отмеченные колебания в отношениях монополистической буржуазии к политике НРА и эксперименту в целом.

Отчетливо проявилось это противоречивое отношение к НИРА и в резолюциях, принятых на совещании верхушки делового мира США, в курортном местечке Уайт Салфер Спрингс в Западной Вирджинии. Это совещание, проходившее в декабре 1934 г. под эгидой ТП США и НАП, было созвано для выработки общей политической платформы крупного капитала накануне новой сессии конгресса. Совещание

---

<sup>154</sup> The Iron Age. 1934. October 18. P. 53—54; Ibid. 1934. October 25. P. 52; Ibid. 1934. November 8. P. 51.

<sup>155</sup> CFC. 1934. October 13. P. 2303; The Iron Age. 1934. October 25. P. 50—55.

<sup>156</sup> CFC. 1934. October 27. P. 2606; The Iron Age. 1934. November 22. P. 9; Ibid. 1934. November 29. P. 13.

выступило за продление НИРА, но лишь на один год, и с целым рядом поправок. Так, исключительное право на разработку, уточнение и дополнение «кодексов честной конкуренции» предлагалось передать предпринимательским ассоциациям и «управлениям кодексами», а правительству оставалось лишь утверждать или отклонять «кодексы». Уголовное преследование за нарушение «кодексов» предлагалось заменить санкциями экономического порядка. Руководство НРА должно быть коллективным. Право на коллективную защиту сохранялось, но правительство лишалось права регулировать трудовые отношения<sup>157</sup>. Платформа, выработанная этим совещанием, получила широкую поддержку делового мира. В том же месяце эта платформа была одобрена на референдуме, проведенном ТП США среди своих членов. В ней, несомненно, нашла отражение озабоченность деловых кругов относительно возможной перспективы эволюции НРА. Отсюда стремление как-то застраховать себя за счет сужения полномочий НРА, ограничения срока действия закона одним годом и закреплением принципа коллективного руководства в НРА.

Таким образом, в течение 1934 г. в отношении деловой общины к НИРА произошел поворот от эйфории, которая сопутствовала первым шагам в деятельности НРА, к встревоженности и неуверенности в будущем, породившими противоречивое отношение к закону о национальном промышленном восстановлении. Главной причиной этого поворота стал подъем демократического, антимонополистического движения, который предопределил целый ряд существенных изменений в политике правительства в целом и НРА, в частности.

## **7. Начало эволюции бюджетной политики**

Экономический кризис нанес внушительный удар как по самым правительственным финансам, сделав хроническим превышение расходов над доходами, так и по принципам фискальной политики 20-х годов — дешевому правительству и сбалансированному бюджету. Кроме того, беспрецедентная пауперизация создавала основу для широкого движения за пользу увеличения ассигнований на вспомоществование и общественные работы даже за счет роста дефицита федераль-

---

<sup>157</sup> The New York Times. 1934. December 7; The Iron Age. 1934. December 13. P. 37—38; NB. 1935. February. P. 58.

ного бюджета. В правящих кругах долгое время пытались игнорировать это движение. Гувер неоднократно пользовался своим правом вето для борьбы со сторонниками развертывания таких программ в конгрессе и делал все возможное, чтобы сбалансировать бюджет. Но несмотря на непоколебимую приверженность Гувера идее сбалансированного бюджета, то, что он не добился ее реализации, стало для многих представителей американской буржуазии фактором, обусловившим их недовольство республиканской администрацией. Рузвельт в предвыборной кампании 1932 г. умело использовал это, обвинив правительство Гувера в чрезмерной расточительности и обещав сбалансировать федеральный бюджет. Причем для Рузвельта идея сбалансированного бюджета была не просто предвыборным лозунгом. Он не видел особой разницы между семейным и государственным бюджетом и поэтому был склонен относиться к последнему как диккенсовский мистер Микобер<sup>158</sup>. Однако в ходе предвыборной кампании Рузвельт уже проявил понимание необходимости расширения ассигнований на общественные работы и вспомоществование, рефинансирование задолженности фермеров и городских домовладельцев, что было прямо противоположно его намерению сократить государственные расходы. Но несмотря на это противоречие, твердая приверженность Рузвельта идее сбалансированного бюджета была в глазах деловой общины веским доказательством его умеренности и во многом обусловила ее поддержку Рузвельта в 1932 г. Назначение на пост директора бюджета одного из наиболее известных пропагандистов этой идеи Л. Дугласа было еще одним доказательством серьезности намерений администрации в направлении реализации этой идеи.

Одним из первых законов, предложенных правительством и утвержденных конгрессом, стал закон об экономии, который предусматривал сокращение расходов на содержание госаппарата в размере 400—500 млн. долл. и был направлен, казалось бы, на скорейшее выравнивание расходной и доходной статей бюджета. Однако вслед за этим Рузвельт подписывает законы, абсолютно противоположные по духу закону об экономии: 31 марта — закон о создании Корпуса гражданской консервации (Civilian Conservation Corps, CCC, далее — СКК), предусматривающий ассигнования на программу охраны природных ресурсов с использованием безработ-

---

<sup>158</sup> Lekachmen R. The Age of Keynes. New York, 1966. P. 112.

ной молодежи, 12 мая — закон о Федеральной чрезвычайной администрации помощи (Federal Emergency Relief Administration, FERA, далее — ФЭРА), предусматривающий 500-миллионные дотации штатам на расширение программ вспомоществования, 16 мая — НИРА, вторая часть которого предусматривала ассигнования в размере 3,3 млрд. долл. на федеральные строительные проекты. Когда же к зиме 1933—1934 гг. стало ясно, что количество нуждающихся в помощи остается значительным, а фонды ФЭРА истощаются, было решено перебросить часть фондов ПВА, предназначавшихся на крупные федеральные строительные проекты, для развертывания экстренной программы общественных работ в рамках Администрации гражданских работ (Civil Works Administration, SWA, далее — СВА) под руководством Г. Гопкинса. На общественных работах СВА в январе 1934 г. было занято почти 5 млн. человек<sup>159</sup>. К тому времени около 20 млн. американцев жили на пособия<sup>160</sup>, большую часть которых оплачивало федеральное правительство. Если прибавить к этому расходы на рефинансирование задолженности фермеров и городских домовладельцев, на Управление долины Теннесси (Tennessee Valley Authority, TVA, далее — ТВА), то понятно, почему в 1934 финансовом году, начавшемся с 1 июля 1933 г., расходы федерального правительства увеличились с 3,985 млрд. долл. до 6,4, а дефицит бюджета, превысив рекорды гуверновской администрации, составил 2,9 млрд. долларов<sup>161</sup>.

Таким образом, несмотря на предвыборное обещание сбалансировать бюджет, Рузвельт оказался перед необходимостью расширения ассигнований на вспомоществование и общественные работы, что привело к увеличению бюджетного дефицита. Низкие темпы восстановления занятости в частном секторе препятствовали дальнейшему сокращению ассигнований на эти нужды.

Отношение деловой общины к финансовой политике правительства претерпело в 1933—1934 гг. определенную эволюцию. Американский буржуа всегда был наиболее твердым сторонником идеи сбалансированного бюджета, рассматривая хроническое превышение расходов правительства над доходами как естественную причину повышения налогов и как

---

<sup>159</sup> Chandler L. V. *America's Greatest Depression. 1929—1941*. New York — Evanston — London, 1970. P. 194.

<sup>160</sup> Schlesinger A. M. Jr. *The Coming of the New Deal*. P. 294.

<sup>161</sup> Chandler L. V. *Op. cit.* P. 121, 137.



возможный фактор ухудшения общего финансового положения в стране. В годы кризиса отход от консерватизма по этому вопросу был обусловлен прежде всего пониманием необходимости смягчения крайне тяжелого положения безработных и неспособности справиться с этой задачей благотворительных органов и местных властей. В феврале 1933 г. на слушаниях об экономическом положении одни представители делового мира прямо выступили за расширение правительственных ассигнований на различные нужды, другие выразили понимание чрезвычайности сложившегося положения, которое делало дефицит естественным явлением, хотя и нежелательным<sup>162</sup>. Становится понятным отсюда, почему большой бизнес поддержал правительственные меры по расширению программ помощи и общественных работ. В течение 1933 г. деловая община не проявила беспокойства по поводу увеличения государственных расходов: против этого не выступала ни ТП США, ни НАП, ни другие влиятельные организации, представляющие ее. Более того, Г. Гарриман, выступая на съезде Палаты в мае 1933 г., открыто признал необходимость расширения помощи и общественных работ, хотя и подчеркнул, что они не могут быть панацеей от кризиса и должны сочетаться с другими мерами, направленными на оживление занятости в частном секторе<sup>163</sup>. Позже, когда началось обсуждение законопроекта о национальном промышленном восстановлении, предусматривающего, как указывалось, крупные ассигнования на федеральные строительные работы, НАП, в принципе поддержав их, высказала лишь две оговорки: одна касалась внесения в текст билля поправки об использовании на этих работах только материалов, произведенных в США, а другая заключалась в требовании коллективного руководства ими<sup>164</sup>. Не проявили беспокойства в связи с растущим дефицитом бюджета и делегаты состоявшегося в октябре съезда ААБ. А в ноябре 1933 г. деловой мир безоговорочно согласился с созданием СВА<sup>165</sup>.

Но уже с начала 1934 г. критика в адрес финансовой политики правительства стала возрастать. В январе озабоченность в связи с ростом государственного долга высказал пре-

---

<sup>162</sup> Investigation on Economic Problems. P. 219, 223—224.

<sup>163</sup> NB. 1933. June. P. 16.

<sup>164</sup> CFC. 1933. June 10. P. 4013—4014.

<sup>165</sup> Мальков В. Л. «Чуть-чуть левее центра»: общее и особенное в социальной политике Ф. Рузвельта//Американский ежегодник. 1983. М., 1983. С. 47.

зидент нью-йоркского «Кемикл бэнк» П. Джонсон, в феврале — президент Ассоциации банкиров Нью-Йорка Д. В. Маклафлин<sup>166</sup>. Потом внимание деловой общины было отвлечено дебатами вокруг законопроекта о контроле над биржей и билля Вагнера о трудовых конфликтах. Но уже в мае, на съезде ТП США, голоса критиков фискальной политики Рузвельта зазвучали вполне отчетливо. Правда, желание сохранить лояльные отношения с правительством доминировало на съезде, и была принята лишь общая резолюция, предлагающая стабилизировать или уменьшить государственные расходы, но рост недовольства финансовой политикой администрации был вполне очевиден<sup>167</sup>. 25 мая с требованием уменьшить государственные расходы выступила Ассоциация банкиров Пенсильвании, к которой тут же присоединилась Ассоциация банкиров Нью-Йорка, 11 июня впервые потребовал от имени ТП США сбалансировать федеральный бюджет в 1935 г. Г. Гарриман<sup>168</sup>. 28 июля было объявлено о создании Лиги Свободы, которая стала одним из главных рупоров противников финансовой политики правительства<sup>169</sup>.

Начавшаяся критика в адрес бюджетной политики правительства была обусловлена прежде всего растущим убеждением делового мира в том, что чрезвычайное положение миновало, а следовательно, исчезла и необходимость в чрезвычайных расходах на вспомоществование и общественные работы<sup>170</sup>. Другой причиной было осознание деловой общиной тех трудностей, с которыми столкнется правительство в попытке приостановить рост ассигнований на эти нужды, учитывая наличие миллионов американцев, зависящих от вспомоществования и общественных работ. Трудно было не заметить накал страстей вокруг этой проблемы. Летом 1934 г. безработные в штате Колорадо линчевали двух служащих, узнав, что власти штата отказались создать фонд вспомоществования, который был условием предоставления дотаций ФЭРА. Поэтому ужесточение требований о сокращении расходов рассматривалось как средство нейтрализовать политическую инерцию, действующую в противоположном на-

---

<sup>166</sup> CFC. 1934. January 20. P. 445; Ibid. 1934. February 10. P. 961—962.

<sup>167</sup> The New York Times. 1934. May 4; Ibid. 1934. May 5.

<sup>168</sup> CFC. 1934. June 16. P. 4060—4061, 4020—4022.

<sup>169</sup> Wolfskill G. The Revolt of the Conservatives. A History of the Liberty League. 1934—1940. Boston, 1962, P. 132, 140—141.

<sup>170</sup> CFC. 1934. June. P. 4070; Schlesinger A. M. Jr. The Coming of the New Deal. P. 472.

правления, и склонить правительство к более решительному курсу на сбалансированный бюджет. Существенным фактором, подтолкнувшим бизнес к активизации борьбы против роста государственных расходов, стала боязнь возможного изменения характера общественных работ. Поводом для этих опасений стала деятельность СВА. Как известно, принципиальным отличием ее было то, что в ней государство впервые выступило как непосредственный работодатель, а не заказчик частных строительных фирм<sup>171</sup>. Это сразу же вызвало обвинения в адрес правительства в переманивании рабочих из частного сектора. И протесты делового мира действительно повлияли на решение свернуть деятельность СВА<sup>172</sup>. Наконец, важную роль сыграла традиционная боязнь, что хронические дефициты заставят конгресс и администрацию начать повышение налогов. Для верхушки американского делового мира не было секретом, что министерство финансов уже разрабатывает соответствующие предложения<sup>173</sup>. И опасения эти были тем более оправданы, что требования решить проблему бедности за счет налогообложения богатых становились все более популярными, достаточно назвать движение за «раздел богатства» Х. Лонга и движение за обеспечение престарелых Ф. Е. Таунсенда<sup>174</sup>. Все это вместе взятое и привело к росту критики финансовой политики правительства со стороны большого бизнеса.

Давление делового мира привело к новому обострению борьбы внутри правительства. Директор бюджета Л. Дуглас, так и не сумевший сбалансировать бюджет, вероятно, разубеждался добиться этого в обозримом будущем и подал в отставку. Деловая община отреагировала на это весьма остро. 21 сентября совет директоров Торговой палаты уже прямо охарактеризовал растущие государственные расходы как барьер на пути к экономическому восстановлению и обратился к Рузвельту с открытым письмом.

В нем ход восстановления был увязан со степенью доверия бизнеса и констатировалось, что среди бизнесменов гос-

---

<sup>171</sup> Иванов С. В. Федеральное управление гражданских работ 1933—1934 гг. в США // Вопросы истории государства и права. Саратов, 1977.

<sup>172</sup> Мальков В. Л. «Чуть-чуть левее центра»... С. 47; Phillips C. F., Garland L. V. Government Spending and Economic Recovery. New York, 1938. P. 108.

<sup>173</sup> Blum J. M. Op. cit. P. 298—299.

<sup>174</sup> Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Указ. соч. С. 98—99.

подстывает настроение «подавленности». Первым из перечисленных в письме факторов, обусловивших потерю доверия, значились громадные правительственные расходы. В письме, кроме того, содержалось требование к президенту открыто заявить о сроках реализации его предвыборного обещания сбалансировать бюджет<sup>175</sup>.

Рузвельт предпочел воздержаться от ответа, дожидаясь результатов промежуточных выборов в ноябре. Их итоги доказывали, что вопрос о бюджете не является главным для большинства избирателей. Беспрецедентная победа правящей партии на промежуточных выборах могла быть расценена только как доказательство эффективности избранного администрацией курса, составной частью которого как раз были крупные ассигнования на вспомоществование и общественные работы. Тем самым выборы способствовали усилению позиций сторонников дефицитного финансирования в администрации. Понимая это, усилили соответствующее контрдавление на администрацию и деловые круги. В оставшиеся два месяца 1934 г. с требованием сократить государственные расходы дважды выступил совет директоров ТП США, а также НАП, Американская ассоциация менеджмента, резолюция с требованием сбалансировать бюджет была принята съездом ААБ. Национальная лига за экономию — общественная организация сторонников сбалансированного бюджета — разработала конкретный план выравнивания доходов и расходов правительства в 1936 финансовом году<sup>176</sup>. В декабре 1934 г. апогеем этого давления на администрацию стала конференция лидеров делового и финансового мира в Уайт Сэлфур Спрингс (Западная Вирджиния). В одобренной на этой конференции программе восстановления деловой мир потребовал «ясных подтверждений решительной готовности Конгресса и Администрации сбалансировать бюджет, включая как его обычные, так и чрезвычайные расходы, к самому раннему по возможности сроку». Далее в программе подчеркивалось, что путь к сбалансированному бюджету — это не рост налогов, а сокращение расходов, в связи с чем выдвигалось требование свернуть общественные работы и программы вспомоществования федерального правительства<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> CFC. 1934. September 29. P. 1985—1987.

<sup>176</sup> The Bankers Magazine, 1934. December. P. 543, 640; CFC, 1934. November 17. P. 2253; Ibid. December 8. P. 3615.

<sup>177</sup> NB. 1934. December. P. 58.

Таким образом, в 1934 г. относительный консенсус администрации и делового мира по поводу финансовой политики сменился нарастанием разногласий, ростом критики в адрес правительства.

## **8. Американская буржуазия и «новый курс» в 1933—1934 гг.**

Рассмотрев политическую борьбу вокруг основных мероприятий начального этапа «нового курса», представляется возможным выявить эволюцию общего отношения к нему американской буржуазии в 1933—1934 гг.

К моменту инаугурации Рузвельта, совпавшей с одним из самых драматических этапов развития экономического кризиса, большая часть американской буржуазии была готова поддержать любые решительные действия администрации. Эта готовность предопределялась осознанием чрезвычайности сложившегося в стране положения. В значительно меньшей степени эта готовность была обусловлена пониманием исторической обреченности индивидуалистических традиций, господствовавших в деловых кругах. Поэтому и большая часть мероприятий «нового курса» в 1933—1934 гг. носила печать чрезвычайности, временности: для буржуазии эти мероприятия были прежде всего средством выхода из кризиса и восстановления статус кво, возвращения к «нормальности». Поэтому для нее главным критерием оценки «нового курса» были темпы преодоления того экономического тупика, в котором страна оказалась в момент паралича банковской системы, и степень восстановления доверия к политическим институтам американского капитализма. И в том, и в другом Рузвельт добился несомненного успеха. Банковская паника была преодолена, началось оживление экономики. Показателем восстановления доверия к политическим институтам был беспрецедентный рост авторитета Рузвельта-президента, что позволило ему облачиться «в одежды патриархального благодетеля всех классов», а демократам осуществлять тактику «партии всего народа». Американская буржуазия могла вздохнуть с облегчением. Первые «сто дней» деятельности администрации, несомненно, вдохнули в большой бизнес уверенность в себе, хотя он и пережил некоторые унизительные минуты. Кроме того, верхушка делового мира отдавала себе отчет в том, что, когда Рузвельт занял Белый дом, американцы были готовы поддержать любые его действия: ничто не мешало, например, национализировать банки. Поэтому

умеренность, которую проявил президент, не могла не вызвать прилива признательных чувств со стороны буржуазии.

Все это привело к появлению подлинного потока славословия в адрес Рузвельта со стороны делового и финансового мира. Поддержка, которую получил Рузвельт от деловых кругов, и доверие, которое испытывала к нему буржуазия, позволяя говорить об особом характере их взаимоотношений. А. М. Шлезингер-младший удачно назвал их «медовым месяцем»<sup>178</sup>. Характер этих отношений не менялся до марта 1934 г., хотя и в рамках этого этапа имели место по крайней мере два крупных столкновения администрации и деловой общины — вокруг валютной политики и вокруг СВА. Но, как указывалось, и тот, и другой конфликты были разрешены сравнительно быстро.

С марта 1934 г., когда вступила в решающую фазу борьба вокруг билля Флетчера — Рэйборна о контроле над биржей, борьба, в которой администрация и деловая община оказались в противоположных лагерях, характер этих взаимоотношений стал меняться. Представители делового и финансового мира все чаще жаловались на потерю доверия, все более критически подходили к политике администрации Рузвельта. Главной причиной этих изменений было очевидное в 1934 г. преодоление чрезвычайного положения, что уже само по себе для большей части буржуазии ставило под сомнение не только необходимость продолжения реформ, но и предполагало демонтаж всего здания чрезвычайных мероприятий «нового курса». То, что администрация не следовала по этому пути, и создавало основу для недовольства. Важной причиной, толкавшей деловую общину в ряды правой оппозиции, было усиление давления на администрацию слева. Быстро растущее профсоюзное движение, мелкобуржуазные анти-монополистические движения настаивали на углублении реформ. Правительство, поскольку оно пыталось играть роль «благодетеля всех классов», вынуждено было идти им на какие-то уступки или давать обещания сделать их. Иначе говоря, сам политический курс Рузвельта таил в себе возможность сдвига влево, возможность тем более реальную, чем сильнее будет давление слева и тем менее реальную, по мнению части делового мира, чем сильнее будет давление справа. Такого рода логика подтолкнула некоторых представителей буржуазии к формированию центра консервативной оппозиции «новому курсу».

---

<sup>178</sup> Schlesinger A. M. Jr. The Coming of the New Deal. P. 472.

Центром притяжения консервативных сил стала Американская лига свободы<sup>179</sup>. Решение о ее создании было принято в том же марте 1934 г., а зарегистрирована она была 15 августа. В Лигу вошли виднейшие представители делового мира: Дюпоны, А. Слоун и Д. Рэскоб из «Дженерал моторс», директор «Юнайтед Стэйтс стил» Н. Миллер, директор «Гаранти траст компани» Г. Мэрфи, президент «Уэйртон стил» Э. Уэйр, президент «Монтгомери Уорд» С. Эвери, К. Честер и Э. Ф. Хаттон из «Дженерал Фудс», Р. Деверний из «Крюсибл стил», Ф. Рэнд из «Интернэшнл шу», президент «Паккард мотор» Э. Маколей, президент «Сан ойл» Д. Г. Пью и многие другие. В момент своего создания Лига не ставила своей целью борьбу против Рузвельта, стремясь лишь к тому, чтобы «блокировать новый поворот «нового курса» влево путем организации избирателей в поддержку консервативных кандидатов»<sup>180</sup>. Ее создатели официально заявили, что Лига «не находится в оппозиции к правительству» и преследует, скорее, «просветительские» цели. Создание Лиги и участие в ней виднейших представителей делового мира свидетельствовало о глубине сдвига вправо в настроениях делового мира.

В 1934 г. обозначаются и главные направления идеологического наступления на «новый курс». На фоне роста критических настроений вырос объем критической литературы, самой разнообразной и по тематике, и по исходным позициям авторов: от сторонников «твердого индивидуализма» Г. Гувера и О. Миллза до бывших членов администрации Рузвельта Д. Уорберга и О. М. У. Спрэйга. Соответственно различались и оценки «нового курса»: от полного отрицания до критической поддержки. Если же выделить общую тенденцию, то она, несомненно, сводилась к росту консерватизма. Это нашло свое выражение прежде всего в росте антиреформизма. Если ходячими лозунгами «нового курса» были: помощь, восстановление, реформа — то критики «нового курса» выдвинули лозунг: реформы — препятствие к восстановлению. Обосновывалось такое противопоставление реформы и восстановления просто. Подлинное восстановление, говорили критики, возможно лишь тогда, когда оно охватит частный сектор. Но здесь оно может наступить лишь при условии доверия, уверенности в будущем (confidence) предпринимателей. А ре-

---

<sup>179</sup> Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Указ. соч. С. 81; Сивачев Н. В. Политическая борьба... С. 83—85.

<sup>180</sup> Wolfskill G. Op. cit. P. 57.

формы как раз и лишают их такой уверенности. Следовательно, реформы сдерживают восстановление экономики. Этот тезис стал главным аргументом противников реформ<sup>181</sup>. Л. Эйрс, кливлендский банкир и экономист, детально обосновал этот тезис, показав, что главным компонентом доверия является ожидание прибылей, а реформы именно в этом плане вносят элемент неуверенности. Эйрс в итоге пришел к мысли, что «новый курс» сдержал экономическое восстановление, начавшееся якобы еще в 1932 г., поставив под сомнение ранее распространенный тезис о стимулирующем эффекте «нового курса»<sup>182</sup>. Но если польза реформистских экспериментов сомнительна, имея в виду их воздействие на ход экономического восстановления, то вред их очевиден хотя бы потому, что в ходе этих экспериментов ставится под сомнение старый, установившийся порядок, утверждали критики справа. Ностальгия по старым добрым временам порождала раздражительность к правительству, ассоциирующему себя с пазревшими переменами, и подозрительность относительно его намерений.

Все эти чувства, испытываемые деловыми кругами, в полной мере проявились в ходе начавшейся в марте 1934 г. кампании против «мозгового треста» и «ньюдилеров». В канун предвыборной кампании 1932 г. Рузвельт, как известно, привлек для подготовки своих речей группу реформистски настроенных советников. Поскольку в их числе были по крайней мере два профессора — Р. Моли и Р. Т. Тагвелл, — эту группу нарекли «мозговым трестом». После выборов Рузвельт назначил их на довольно высокие должности в правительстве и привлек в Федеральный аппарат многих других специалистов по конкретным вопросам из академических кругов. Всех их вместе взятых стали называть «ньюдилерами» (от «нью дил» — новый курс). Не известные широкой публике ранее, отличающиеся зачастую пугающей независимостью суждений или даже «петушиным», как у Тагвелла, характером, они и стали естественным объектом подозрений.

В марте 1934 г. Комитет за нацию инспирировал дело о заговоре «мозгового треста» с целью совершения «коммунистической революции» в США на основе публичного заявления школьного инспектора из Гэри (Индиана) У. Вирта.

---

<sup>181</sup> CFC. 1934. September 29. P. 1985; The Iron Age. 1934. August 9. P. 7; NB. 1933. December. P. 11.

<sup>182</sup> Ayres L. P. The Economics of Recovery. New York, 1934 P. 61, 153.



Вирт, прибывший в Вашингтон по своим делам и охочий до столичных сплетен, попался на глаза шутникам, которые в его присутствии разыграли сцену заговора. Пораженный услышанным, он тут же поспешил заявить об опасности, нависшей над Америкой. Вокруг заявления Вирта была раздута сенсационная шумиха, на средства Комитета за нацию громадным тиражом был издан памфлет, написанный срочно тем же Виртом. Этим делом была вынуждена заняться специальная комиссия конгресса, и тогда все выяснилось<sup>183</sup>. Но тема «мозговой трест» и «ньюдилеры» и их влияние на Рузвельта стала модной.

Серьезность, с которой обсуждалась эта тема, выглядит по меньшей мере странно. Относительно намерений и возможностей «ньюдилеров» не могло быть иллюзий. Все они занимали второстепенные посты, кабинет Рузвельта был подобран в полном соответствии с канонами демократической партии, и в нем состояли известные политики. Само по себе обновление аппарата было традицией; каждая партия, придя к власти, получала право на это. Можно с полным основанием рассматривать эту кампанию как своеобразную форму выражения недовольства, раздражения и подозрительности, в условиях, когда сам Рузвельт еще был вне подозрений, а авторитет его высок. Но уже в этот период появляются работы, в которых при оценке «нового курса» ставились все точки над «и». В памфлете экс-президента Г. Гувера «Вызов свободе» правительство прямо обвинялось в нарушении основ американского образа жизни: свободы, конкуренции, конституции<sup>184</sup>. Такого же рода оценки давались администрации в речах бывшего министра финансов О. Миллса<sup>185</sup>. Смысл этих выступлений — призыв к борьбе против правительства. И хотя в 1934 г. этот призыв еще не был подхвачен буржуазией, он уже был брошен.

Сдвиг в настроениях буржуазии в полной мере проявился на выборах 1934 г.: поддержка демократов представителями большого бизнеса резко уменьшилась по сравнению с выборами 1932 г.<sup>186</sup>. Однако это не привело к желаемым результатам. Республиканцы потерпели на выборах сокрушительное поражение, сохранив лишь треть мест в конгрессе.

<sup>183</sup> CFC. 1935. March 31. P. 2188.

<sup>184</sup> Hoover H. The Challenge to Liberty. New York — London, 1934. P. 76, 85, 87, 88, 133.

<sup>185</sup> Mills O. L. Whats of Tomorrow. New York, 1935. P. 14, 77, 119.

<sup>186</sup> Сивачев Н. В. Политическая борьба... С. 107.

Рузвельт «единственно только что не коронован народом», комментировал итоги выборов известный журналист У. А. Уайт<sup>187</sup>. «Триумфом» нового курса» назвал выборы еженедельник «Комершшл энд файнэншшл кроникл»<sup>188</sup>. «Победа «нового курса» столь ошеломляюща, что может привести в замешательство администрацию Рузвельта», — отмечалось в «Айрон эйдж»<sup>189</sup>. Все органы, выражающие интересы деловых кругов, дружно констатировали, что конгресс нового состава окажется в большей степени готов к принятию радикальных с точки зрения бизнеса биллей. Нотки тревожного ожидания усиливались и потому, что значительная часть избирателей оказалась левее «нового курса»<sup>190</sup>. Сбывались, таким образом, наиболее мрачные предсказания оракулов делового мира, опасавшихся дальнейшего усиления давления слева на администрацию и возможного соответствующего сдвига в ее политике.

Итоги выборов поставили перед деловой общиной дилемму: сохранять диалог с правительством и лояльность к Рузвельту, а значит, заранее согласиться с возможными новыми уступками левым силам или пойти на открытый разрыв с ним и добиваться отстранения демократов от власти в 1936 г. Необходимость сделать выбор усилила борьбу внутри деловой общины. В этой обстановке происходила выработка правительственной программы на 1935 г.

Рузвельт исходил из необходимости продолжения курса на сглаживание социальных конфликтов за счет умеренных реформ. Правительство готовило несколько законопроектов к предстоящей сессии конгресса. Специальный правительственный комитет во главе с Ф. Перкинс работал над биллем о социальном обеспечении. Министерство финансов разрабатывало проект бюджета на 1936 финансовый год, предусматривающего сохранение крупномасштабных общественных работ, и одновременно межминистерский подкомитет, во главе с Г. Моргенткау работал над проектом банковской реформы, которая обеспечила бы возможность кредитования сохраняющихся в силу этих расходов бюджетных дефицитов. Еще один межминистерский комитет во главе с Г. Икесом разра-

---

<sup>187</sup> Цит. по: Patterson J. T. Congressional Conservatism and the New Deal. Lexington (Conn.), 1967. P. 32.

<sup>188</sup> CFC. 1934. November 10. P. 2888.

<sup>189</sup> The Iron Age. 1934. November 15. P. 44—45.

<sup>190</sup> Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Указ. соч. С. 80; Сивачев Н. В. Политическая борьба... С. 108—109.

батывал билль о контроле над холдинговыми компаниями в электроэнергетике. Этот набор биллей рассматривался администрацией как минимум, необходимый для сохранения контроля над массовыми движениями. На этой основе она предлагала диалог с деловой общиной, ее представители были допущены к прямому участию в разработке почти всех названных биллей, и почти везде им были сделаны запрашиваемые уступки. Рузвельт, кроме того, пошел на ряд дополнительных уступок бизнесу. Напомним, что он добился коррекции вправо курса НРА в конце 1934 г. В начале 1935 г. Рузвельт согласился на «чистку» от либералов министерства сельского хозяйства, приняв во внимание антиинфляционную пропаганду консервативных сил<sup>191</sup>.

И эта линия администрации нашла определенный отклик в рядах буржуазии. Совет директоров ТП США, обсудив 16 ноября 1934 г. итоги выборов, пришел к выводу, что они «продемонстрировали возможность того, что деловой мир будет иметь дело с нынешней администрацией еще шесть лет». Исходя из этой оценки перспективы, они призвали бизнес к «более дружественному отношению к администрации»<sup>192</sup>. Пропаганду соответствующей стратегической линии взял на себя сам Г. Гарриман, отправившийся в поездку по стране. Началось интенсивное укрепление контактов с администрацией и непосредственно с президентом. Однако курс на укрепление сотрудничества с правительством не вызвал значительного энтузиазма. Съезд НАП в декабре 1934 г., согласившись с этим курсом в принципе, принял столь жесткую платформу, что возникало сомнение о реальной возможности сотрудничества с администрацией<sup>193</sup>. Стремясь добиться выработки единой позиции, ТП США и НАП провели конференцию в Уайт Салфэр Спрингс (Западная Вирджиния). Конференция также подтвердила курс на продолжение сотрудничества с администрацией, но принятая ею декларация свидетельствовала об уже далеко зашедших разногласиях. В ней констатировалось, что государственное вмешательство в экономику пагубно, так как «расточительно и неэффективно» ведет к «социализму» и затрудняет экономическое восстановление, ликвидируя доверие бизнесменов<sup>194</sup>. Таким обра-

---

<sup>191</sup> Сивачев Н. В. Политическая борьба... С. 114—116, 123—124.

<sup>192</sup> Current History. 1935. January. P. 460; The Annals of American Academy of Political and Social Science, 1935. May. V. 179. P. 136—137.

<sup>193</sup> The New York Times. 1934. December 4.

<sup>194</sup> Nation's Business. 1935. February. P. 26, 58.

зом, в принципе соглашаясь на сотрудничество и диалог, деловая община была склонна выдвигать столь жесткие условия, что реализация этого курса выглядела все более проблематичной. Позиция деловых кругов свидетельствовала о глубине недоверия к администрации.

Итак, с марта 1934 г. происходит вполне определенный сдвиг в настроениях буржуазии, проявившийся в постепенном нарастании разногласий между бизнесом и правительством, начинается прогрессирующее отчуждение первого от второго. Создание Лиги свободы, ядра консервативной оппозиции «новому курсу», олицетворяет сдвиг вправо в настроениях деловых кругов. Правда, оппозиция бизнеса еще носила лояльный характер. Это была «оппозиция его величества». Борьба еще шла за Рузвельта, а не против него. Отсюда декларации о готовности к сотрудничеству, отсюда отсутствие прямых выпадов против президента, отсюда сама тактика давления справа, рассчитанная более на нейтрализацию давления слева, чем на подрыв позиций администрации.

## ГЛАВА II

### ОТ ЛОЯЛЬНОЙ ОППОЗИЦИИ К КОНФРОНТАЦИИ (1935—1936 гг.)

#### 1. Закон о социальном обеспечении

Экономический кризис 1929—1933 гг. стал мощным толчком к подъему движения за создание государственной системы социального обеспечения. Специфические условия социально-экономического развития США обусловили на долгое время господство индивидуалистического подхода к этой проблеме. В качестве альтернативы государственной системе социального обеспечения американская буржуазия выдвигала древнее законодательство о пауперах, частную благотворительность, а с конца XIX в. различные проекты «капитализма благосостояния» (Welfare capitalism), которые предполагали создание частных, как правило, на уровне фирмы, фондов вспомоществования и социального страхования<sup>1</sup>. В годы

<sup>1</sup> Lubove R. The Struggle for Social Security; 1900—1935. Cambridge, 1968. P. 161—162; Brandes S. D. American Welfare Capitalism, 1880—1940. Chicago, 1976. P. 106.

кризиса всех этих мер оказалось недостаточно, чтобы справиться с массовой пауперизацией. Итогом массового разочарования в возможностях решения социальных проблем на базе прежнего индивидуалистического подхода стало движение за государственную систему социального обеспечения. Уже в декабре 1929 г. с таким предложением выступили американские коммунисты. Порвав с присущим ей консерватизмом в социальных вопросах, АФТ в 1930 г. поддержала требования о введении системы пенсионного обеспечения, а в 1932 г. — страхования по безработице<sup>2</sup>. В годы кризиса были предприняты и первые попытки создания систем социального обеспечения на уровне штатов<sup>3</sup>.

Деловая община США на протяжении всего кризиса активно боролась против этих требований, противопоставляя им старые средства борьбы, — благотворительность и частные программы социального обеспечения, — только в больших дозах. И ТП США, и НАП поддерживали все инициативы сторонников «капитализма благосостояния». Но эта альтернатива оказалась на поверку иллюзорной; фирмы, терпящие убытки, как правило, в первую очередь начинали экономить за счет этих фондов, в итоге появление новых фондов лишь компенсировало крах старых<sup>4</sup>. Рузвельт в полной мере отдавал себе отчет в анахронизме американского социального законодательства и опасных последствиях этого. В ходе предвыборной кампании 1932 г. он неоднократно постулировал ответственность государства за благосостояние граждан и критиковал индивидуализм Гувера<sup>5</sup>. Однако в 1933 г. администрация ограничилась лишь расширением объема вспомоществования и общественных работ для борьбы с бедностью. Ставка на сотрудничество с деловой общиной в рамках НРА заставляла Рузвельта сдержанно относиться к планам создания системы социального обеспечения. Но уже в 1934 г. стало ясно, что игнорировать дальше эту проблему невозможно; требования о создании системы страхования по безработице достигли Капитолия. Разработанный по инициативе коммунистов «рабочий билль», содержащий это требование,

---

<sup>2</sup> Мальков В. Л. «Новый курс» в США. С. 64.

<sup>3</sup> Шкундин М. З. К истории государственно-монополистической социальной политики США. М., 1980. С. 69—72, 83—84; *Labor and the New Deal*/Ed. by M. Derber, E. Young. Madison, 1957. P. 247—249.

<sup>4</sup> Шкундин М. З. Указ. соч. С. 73—74, 121—125; Lubove R. *Op. cit.* P. 122—123.

<sup>5</sup> Altmeyer A. *Formative Years of Social Security*. Madison, 1966. P. 4—5.

был утвержден Национальным конгрессом борьбы с безработицей и в феврале 1934 г. внесен Э. Ландиным в палату представителей. В том же месяце более умеренный билль о страховании по безработице внесли сенатор Вагнер и конгрессмен Льюис<sup>6</sup>. Набирало силу и движение за введение пенсионного обеспечения. В 1934 г. конгресс вынужден был частично отреагировать на эти требования, утвердив закон о пенсиях железнодорожникам. Стало очевидным, что принятие законодательства о социальном обеспечении неотвратимо. Рузвельт решил взять его подготовку в свои руки, распустив конгресс, обещав вернуться к этой проблеме на следующей сессии, и создал для подготовки законопроекта Комитет по экономическому обеспечению во главе с министром труда Ф. Перкинс<sup>7</sup>.

Комитету предстояло решить принципиально важные вопросы, связанные с определением структуры социального обеспечения и способов его финансирования. Подход комитета к решению этих вопросов был предопределен общим стратегическим курсом администрации, продолжающей политическое маневрирование между демократическими силами и правым лагерем: законопроект должен был удовлетворить сторонников социального обеспечения и не оттолкнуть деловой мир. В состав комитета были поэтому включены и представители администрации, и сторонники социального обеспечения, и представители делового мира<sup>8</sup>, а его решения носили печать ярко выраженного компромисса. Так, комитет включил в законопроект положение и о страховании по безработице, и о пенсионном обеспечении, и о вспомоществовании некоторым категориям нуждающихся, т. е. постарался удовлетворить всех сторонников социального обеспечения. Вместе с тем комитет принял федерально-штатную структуру социального обеспечения, при которой многие вопросы, касающиеся размеров и сроков выплат и пенсий, решались властями штатов. Это создавало благоприятные условия для выхолащивания содержания закона на местах, а кроме того, способствовало бы консервации сложившихся различий в уровнях заработной платы, за которые упорно цеплялась, например, буржуазия Юга. При выборе способа финансирования социаль-

---

<sup>6</sup> Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 210—211; Шкундин М. З. Указ. соч. С. 111; Labor and the New Deal. P. 248.

<sup>7</sup> The Public Papers... V. 3. P. 228.

<sup>8</sup> Witte E. The Development of the Social Security. New York, 1963. P. 49.

ного обеспечения предпочтение было отдано самому консервативному варианту. Комитет под давлением представителей делового мира рекомендовал не включать соответствующие расходы в федеральный бюджет сразу по принятии закона, а использовать для этого метод создания резерва, при котором будущий получатель пособия или пенсии должен сам вносить необходимую сумму в фонд социального обеспечения, а предприниматели должны были доплачивать в этот фонд. Это означало, что основная тяжесть финансирования фонда социального обеспечения ложится на трудящихся, а соответствующие выплаты будут производиться лишь после создания необходимого резерва<sup>9</sup>. В общем виде предложения комитета имели весьма умеренный, если не консервативный характер<sup>10</sup>.

В начале января уже готовый законопроект был представлен на утверждение президенту, а 17 января был внесен Вагнером в сенат, а Льюисом и Даутоном в палату представителей. 21 февраля начались слушания по биллю Вагнера — Льюиса — Даутона в комитете путей и средств, а 22 февраля в сенатском финансовом комитете.

Материалы слушаний позволяют выявить отношение американской буржуазии к биллю. Размах движения за социальное обеспечение, сделавший принятие соответствующего законодательства неизбежным, умеренность, свойственная этому биллю, а также стремление сохранить диалог с правительством, заставили часть буржуазии поддержать билль Вагнера — Льюиса — Даутона. В меморандуме Консультативного совета бизнеса при министерстве торговли, включавшем в себя многих видных деятелей делового мира Северо-Востока, содержалась не только поддержка билля в принципе, но и критика его слева. Совет, в частности, высказался за федеральный, а не федерально-штатный принцип формирования структуры социального обеспечения; принцип, который был положен в основу билля Ландина<sup>11</sup>. Позиция ТП США оказалась двусмысленной. Г. Гарриман высказал целый ряд критических замечаний, отражавших недовольство членов организации, но в то же время он заявил, что принятие бил-

---

<sup>9</sup> Шкундин М. З. Указ. соч. С. 131—136; Altmeyer A. Op. cit. P. 11; Witte E. Op. cit. P. 58, 61—62; Huthmacher J. J. Op. cit. P. 184—186.

<sup>10</sup> Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 212; Schlesinger A. M. Jr. The Age of Roosevelt. The Politics of Upheaval. Boston, 1960. P. 213.

<sup>11</sup> Altmeyer A. Op. cit. P. 23.

ля неизбежно, а это можно было истолковать как отказ Торговой палаты вести активную борьбу против билля в конгрессе<sup>12</sup>. Прямо поддержали билль на слушаниях казначей «Истмэн-Кодак» Н. Б. Фолсом, президент «Эллис-Чалмере компани» Г. У. Стори, а также представители Национальной ассоциации розничных торговцев галантереей. Наиболее резкой критике подвергли билль представители НАП, ассоциаций промышленников Иллинойса и Огайо, но и они выступили лишь за отсрочку принятия билля<sup>13</sup>. Таким образом, деловая община посчитала для себя невозможным бросить открытый вызов движению за социальное обеспечение и правительству и поддержала билль в принципе. В итоге ему было обеспечено сравнительно быстрое продвижение через нижнюю палату конгресса<sup>14</sup>. Но прохождение билля через сенат оказалось более сложным. Оно совпало с резким усилением консервативных настроений в деловом мире и ужесточением позиции Верховного суда по отношению к законодательству «нового курса».

Съезд ТП США в конце апреля 1935 г. ознаменовался крупной победой консервативного крыла и переходом ее на позицию борьбы с законодательными предложениями правительства. Применительно к биллю о социальном обеспечении это выразилось в выдвижении требования об отсрочке его принятия, то есть к переходу ТП США на позиции НАП. Формальным предлогом к выдвижению этого требования было то, что Верховный суд приступил к рассмотрению закона о пенсиях железнодорожникам, а его решение рассматривалось как вердикт социальному обеспечению в целом. Но теперь эта позиция уже означала просто стремление замумфлировать нежелание деловой общины согласиться с необходимостью создания системы социального обеспечения. В выступлениях делегатов съезда такая позиция доминировала. 6 мая 1935 г., вскоре после съезда Торговой палаты США, Верховный суд под аплодисменты справа признал неконституционным закон о пенсиях железнодорожникам, усмотрев в нем нарушение прав штатов. Казалось, что консерваторы близки к победе; над биллем Вагнера — Льюиса — Даутона сгустились тучи. Теперь все зависело от того, как

---

<sup>12</sup> CFC. 1935. March 23. P. 1939.

<sup>13</sup> The Iron Age. 1935. February 21. P. 54; Altmeyer A. Op. cit. P. 32—33; Witte E. Op. cit. P. 89—90.

<sup>14</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 6. P. 5871—5873, 5886, 5948—5950, 5963—5968, 6061, 6069—6070.



истолкует вердикт Верховного суда сенат, на рассмотрении которого находился в тот момент билль.

Сенатский финансовый комитет, который должен был дать свои рекомендации верхней палате конгресса, попал под перекрестный обстрел. С одной стороны, на него оказывали давление консервативные силы, доказывающие неконституционность билля, но, с другой стороны, исход голосования в палате представителей свидетельствовал о популярности билля, а правительство, для которого судьба билля стала вопросом принципиальным, заняло еще более решительную позицию в его поддержку. В итоге члены комитета решили интерпретировать вердикт Верховного суда не так, как это делали противники социального законодательства. Поскольку билль Вагнера — Льюиса — Даутона предусматривал создание в основном федерально-штатной системы социального обеспечения, его нельзя упрекнуть в нарушении прав штатов, рассуждали сенаторы, а следовательно, решение Верховного суда не затрагивает его существа. Билль в результате благополучно миновал финансовый комитет и 20 мая был передан на рассмотрение пленарного заседания сената<sup>15</sup>. Отказ финансового комитета признать билль неконституционным и отвергнуть его в целом заставил противников билля менять тактику: теперь они ставили перед собой задачу выхолостить содержание закона путем внесения поправок. Время для отработки новой тактики борьбы против билля дал лоббистам деловых кругов луизианский сенатор Лонг, автор плана «раздела богатства». Почувствовав, что билль о социальном обеспечении отнимает у него лавры радетеля за народное благо, Лонг оттягивал обсуждение билля в сенате более 3 недели. Когда же, наконец, удалось нейтрализовать «флибустьерскую» тактику Лонга и принять 18 июня процедурное правило, ограничивающее дебаты по биллю, на рассмотрение сената уже был целый ряд поправок. Наиболее серьезные дебаты вызвала поправка Кларка, согласно которой закон не должен распространяться на персонал тех фирм, которые имеют пенсионные фонды. Это подрывало основополагающий принцип универсальности социального обеспечения и создавало благоприятные условия для борьбы бизнеса против социального обеспечения. Активную лоббистскую деятельность в пользу принятия поправки вели представители частных страховых фирм. Несмотря на противодействие ад-

---

<sup>15</sup> Altmeyer A. Op. cit. P. 39—40.

министрации, поправка была принята сенаторами 51 голосом против 35. Однако после этого, 19 июня, сенат громадным большинством в 77 против 6 одобрил билль в целом<sup>16</sup>. Теперь он поступил на рассмотрение согласительной комиссии палат, так как тексты билля, одобренные сенатом и палатой представителей, не были идентичными. Наиболее сложным оказалось решение о судьбе поправки Кларка. Сенаторы под давлением деловых кругов выступили против ее исключения, несмотря даже на то, что за это открыто выступил президент. Компромисс был найден только тогда, когда все стороны согласились отложить окончательное решение этого вопроса и создать для его обсуждения объединенную комиссию конгресса. Другой проблемой, вставшей перед согласительной комиссией, был статус Управления социального обеспечения. Палата представителей подчинила его министру труда, а сенат сделал его независимым федеральным органом. Восторжествовала сенаторская версия. После этого согласованный текст билля был одобрен обеими палатами без голосования. 14 августа Рузвельт подписал закон о социальном обеспечении<sup>17</sup>.

Билль Вагнера — Лююиса — Даутона обсуждался и был принят в условиях резкого обострения внутривнутриполитической борьбы и изменения расстановки сил. Его принятие было предопределено массовостью движения за социальное обеспечение, поражение буржуазии стало итогом игнорирования этого факта. Другой причиной поражения деловой общины была неконструктивность ее позиции. Биллю о социальном обеспечении она ничего не могла противопоставить, кроме обанкротившейся частной благотворительности, дискредитировавшего себя «капитализма благосостояния». В итоге, несмотря на сопротивление значительной части американской буржуазии, в США была создана система социального обеспечения; более 30 млн. американцев начали выплату взносов в пенсионный фонд, а с 1 января 1936 г. в 22 штатах приступили к выплате пособий по безработице<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 7. P. 8067; Part 8. P. 9267, 9291; Part 9. P. 9353, 9510, 9537, 9631, 9650; Witte E. Op. cit. P. 106, 157.

<sup>17</sup> Сивачев Н. В. Политическая борьба в США... С. 151—154; Шкундин М. З. Указ. соч. С. 148—150; Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. V. 6. P. 51; Altmeyer A. Op. cit. P. 39—42; Labor and the New Deal. P. 252—253.

<sup>18</sup> Ленс С. Бедность: неискоренный парадокс Америки. М., 1976. С. 379—382; Altmeyer A. Op. cit. P. 82, 86—87.

## 2. Завершение банковской реформы

В 1935 г. был сделан еще один шаг в реформировании банковской системы США. В 1933 г. в банковской системе были проведены два крупных изменения — разделены функции депозитных и инвестиционных банков и введено страхование депозитов, а кроме того, несколько расширены функции ФРС. Тем самым были устранены возможности злоупотреблений банковскими депозитами и частично восстановлено доверие к банкам. Но банковская система оставалась децентрализованной, а возможности контроля над ней со стороны федерального правительства узкими. По мере расширения масштабов государственного регулирования экономики необходимость устранения этого недостатка становилась все более очевидной.

Большинство мероприятий правительства Рузвельта в 1933—1934 гг. свелось в конечном счете к росту государственных расходов. Для покрытия бюджетного дефицита администрация применяла разнообразные средства, но в 1934 г. стало ясно, что их недостаточно и единственным способом сохранения платежеспособности правительства остается кредитование дефицита. Это означало, что банковская система должна была поглощать во все больших количествах государственные долговые обязательства, а государство должно было иметь такую власть над ней, чтобы надежно регулировать этот процесс, тем самым поддерживая свою финансовую стабильность. Поскольку в США отсутствовал центральный банк, орудием такого контроля над кредитным рынком могла стать лишь Федеральная резервная система, а следовательно, правительство должно было получить в свои руки необходимые рычаги для того, чтобы использовать ФРС в этих целях<sup>19</sup>. Идея о необходимости расширения контроля администрации за деятельностью ФРС высказывалась Рузвельтом неоднократно и не раз была предметом обсуждения его кабинета. Самым активным сторонником этой идеи в правительстве был М. Экклз, один из крупных финансовых магнатов из провинции, выступавший за решительную перестройку банковской системы США как для придания кредитному механизму большей гибкости и стабильности, так и для децентрализации финансовой мощи США, сконцентрированной в Нью-Йорке. С этой целью он и рекомендовал более жест-

---

<sup>19</sup> Бобраков Ю. И. Указ. соч. С. 101.

кий контроль правительства над ФРС<sup>20</sup>. После ноябрьских промежуточных выборов 1934 г., когда стала очевидной перспектива расширения программ вспомоществования и общественных работ, а следовательно, перспектива увеличения бюджетного дефицита, правительство приступило к подготовке реформы ФРС. Эклз был назначен председателем Федерального резервного управления, а под руководством нового министра финансов Г. Моргентау был создан межминистерский подкомитет для разработки соответствующего законопроекта. Решено было, что в нем должны найти отражение все назревшие проблемы банковской системы и что по форме он должен быть биллем — «омнибусом», т. е. многоцелевым и поэтому способным мобилизовать как можно большее количество сторонников. Поскольку с 1 июля 1935 г. должна была вступить в силу система страхования депозитов на постоянной основе, было принято решение учесть мнение банковской общины и упростить процедуру, а также удешевить стоимость страхования. Соответствующие рекомендации легли в основу I части законопроекта. Как указывалось, банковский закон 1933 г. запретил банкам выдавать кредиты собственным служащим, а прежние их долговые обязательства под угрозой увольнения должны были быть погашены к 1 июля 1935 г. Это требование было трудновыполнимым, и банкиры дружно требовали отсрочки завершения этих выплат. Соответствующие меры были определены в III части билля. II часть, наиболее важная, была составлена Эклзом и предусматривала расширение контроля правительства над Федеральной резервной системой и усиление роли ФРС в качестве регулятора кредитного механизма. В частности, предусматривалась передача в руки Федерального резервного управления контроля над операциями на открытом рынке и права утверждать управляющих резервными банками. Сенатор Флетчер и конгрессмен Стиггалл внесли билль 6 февраля в сенат и 9 февраля в палату представителей<sup>21</sup>.

Банковская община, получившая теперь возможность ознакомиться с новым банковским законопроектом, не замедлила выступить с критикой предлагаемых Эклзом реформ. К концу марта специальный комитет Американской ассоциации банкиров подготовил уже детальный анализ зако-

---

<sup>20</sup> Investigation on Economic Problem. P. 707, 711, 723; Schlesinger A. M. Jr. The Politics of Upheaval. P. 238—240; Бобраков Ю. И. Указ. соч. С. 119—120.

<sup>21</sup> Burns H. M. Op. cit. P. 144—147.

нопроекта, и в соответствии с ним президент Ассоциации Р. Хехт выступил на слушаниях в комитете палаты представителей по банкам и валюте, начавшихся с 21 февраля. Он безоговорочно поддержал первую и третью часть законопроекта Флетчера — Стигалла, но потребовал существенной переработки второй части в направлении выхолащивания ее основной идеи — установления государственного контроля над ФРС. Хехт предупредил, что в случае отклонения этих поправок банковская община выступит против билля в целом<sup>22</sup>.

Однако комитет палаты представителей по банкам и валюте, работавший под руководством Стигалла, большую часть времени, отведенного на слушания, предоставил авторам законопроекта, игнорируя критические выступления со стороны банковской общины, и 19 апреля утвердил билль без существенных поправок<sup>23</sup>. Банковская община была вынуждена усилить кампанию критических нападок, чтобы не допустить принятия билля на пленарном заседании палаты представителей. В начале мая 1935 г. мощными аккордами в хоре протестов делового мира прозвучали новое заявление руководства ААБ и принятие съездом ТП США специальной резолюции, в которой наряду с одобрением первой и третьей части билля Флетчера — Стигалла отвергалась в принципе идея контроля правительства над ФРС. Одновременно с протестами выступили представители банкиров Нью-Джерси и Делавэра. ААБ обратилась к своим членам со специальным письмом, рекомендуя активно выступать с критикой билля<sup>24</sup>. Дебаты в палате представителей продолжались с 1 по 9 мая. Билль встретил критику, но не только со стороны консервативной оппозиции, повторявшей аргументы финансистов. Отчётливо прозвучали в ходе дебатов и голоса сторонников национализации банковской системы. Большинство же конгрессменов поддержало билль. Проголосовав за поправку, отменяющую обязательное членство в ФРС банков, застраховавших свои депозиты, поправку, принятую под давлением мелких провинциальных банков, они утвердили билль 271 голосом против 110<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> CFC. 1935. March 16. P. 1744, 1759—1760; Ibid. 1935. March 30. P. 2101—2107.

<sup>23</sup> Burns H. M. Op. cit. P. 148—150.

<sup>24</sup> The New York Times. 1935. May 3; CFC. 1935. May 4. P. 2966; Ibid. 1935. May 11. P. 3126—3128.

<sup>25</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 6. P. 6716, 6733, 6737, 6779, 6801, 6803, 6806. Part 7. P. 7268—7269, 7270—7271.

Теперь единственной надеждой противников билля стал сенат, а главным их орудием сенатор К. Гласс. Являясь одним из создателей ФРС, крупнейшим авторитетом по банковским вопросам в сенате, автором банковского закона 1933 г., Гласс не мог не стать центральной фигурой в развертывающейся борьбе вокруг билля Флетчера — Стигалла, но его отношение к нему с самого начала было резко критическим. Такая позиция недавнего сторонника реформ может вызвать недоумение, но ее тем не менее нельзя назвать случайной. Гласс, во-первых, никогда не был сторонником кардинальных реформ. Кроме того, он был принципиальным противником государственного вмешательства в экономику вообще и банковскую сферу, в частности. Напомним, что ФРС, одним из конструкторов которой был Гласс, была изначально автономна от правительства и децентрализована. Неприятие Глассом идеи государственного регулирования экономики в наибольшей степени проявилось в 1935 г. в его воинствующем антагонизме к НИРА. Поскольку же билль Флетчера — Стигалла как раз и предусматривал усиление государственного контроля над ФРС и кредитным рынком, позиция Гласса не могла не быть критической. Он в итоге пообещал «потопить» билль в сенате и стал главной надеждой финансового мира <sup>26</sup>.

Прежде всего Гласс добился, чтобы первое слушание по биллю проходило не в сенатском комитете по банкам и валюте, где председательствовал Флетчер, а в подкомитете, который возглавлял он сам. Далее он сделал все возможное, чтобы затянуть эти слушания: они продолжались с 19 апреля по 3 июня 1935 г. Затем билль попал в комитет Флетчера, где стараниями Гласса его «обсуждали» еще месяц и одобрили лишь 2 июля. На пленарном заседании сената билль оказался 23 июля. Затягивая обсуждение билля в сенате, Гласс рассчитывал, что ему удастся перенести окончательное утверждение его на следующую сессию конгресса, но администрация была непреклонна: президент не распускал конгресс на каникулы, требуя вотировать целый ряд законопроектов, в том числе и билль Флетчера — Стигалла <sup>27</sup>.

Кроме того, Гласс предоставил возможность выступить с критикой билля на слушаниях представителям банковской общины, чего последние были лишены на слушаниях в палате представителей. Поэтому на слушаниях, помимо Р. Хе-

---

<sup>26</sup> Blum J. M. Op. cit. P. 346—347; Burns H. M. Op. cit. P. 153—154; Patterson J. T. Op. cit. P. 13, 20.

<sup>27</sup> Burns H. M. Op. cit. P. 154, 165, 169.

хта, выступили У. Олдрич, Д. Перкинс, вице-президент нью-йоркского «Бэнк оф Манхэттен» Д. Уорберг и другие лидеры банковской общины Северо-Востока. Активизировалась пропаганда, направленная против билля, и вне стен Капитолия. Так, совместное заявление ААБ, АБИ и Ассоциации ипотечных банкиров с критикой второй части билля было разослано в 18 тыс. газет страны, одна за другой публиковались резолюции ассоциаций банкиров различных штатов с осуждением билля, против него высказались публично такие видные финансисты, как О. Янг и Ф. Вандерлип. Как и в ходе кампании 1934 г., против билля Флетчера — Рэйборна о контроле над биржей ТП США и ААБ требовали от своих индивидуальных и коллективных членов оказать давление на законодателей<sup>28</sup>.

Главным объектом критики была по-прежнему вторая часть билля. Так, Олдрич, мнение которого было особо важным, поскольку он поддержал банковский закон 1933 г., выступая с развернутой критикой этой части, прежде всего осудил расширение государственного контроля над ФРС, что, по его мнению, сделает ее «инструментом деспотической власти». Он предлагал, во-первых, чтобы члены Совета управляющих, так стало именоваться в билле Федеральное резервное управление, назначались президентом лишь из числа банкиров, их число было уменьшено, а во-вторых, чтобы министр финансов и контролер валюты не имели права занимать места в Совете. Далее Олдрич подверг критике предлагаемое расширение контроля Федерального резервного управления за операциями ФРС на открытом рынке. В равной мере осудил он и наделение ФРС правом направлять поток государственных облигаций на частный кредитный рынок<sup>29</sup>. Таким образом, если ранее нью-йоркские банкиры и тот же Олдрич были сторонниками расширения функций ФРС, что в условиях ее автономии от правительства и фактической подчиненности нью-йоркским банкам означало расширение их власти над кредитным рынком, то теперь, опасаясь утери своего контроля над ФРС, они диаметрально изменили свою позицию. Пожалуй, наиболее конструктивную позицию занял

---

<sup>28</sup> CFC. 1935. May 11. P. 3125, 3127; Ibid. 1935. May 25. P. 3486; Ibid. 1935. June 1. P. 3619; Burns H. M. Op. cit. P. 154—159.

<sup>29</sup> Proposed Banking Act of 1935. Statement by Winthrop W. A. Aldrich before the Subcommittee of the US Senate Committee on Banking and Currency at Washington, D. C. May 15, 1935. New York, 1935. P. 7, 43, 27, 34.

среди банкиров председатель совета директоров «Бэнк оф Америка» А. Джаннини. Отметив, что банковское дело в наибольшей степени затрагивает общественные интересы и невозможно без доверия публики, он рассматривал закон прежде всего как средство повышения ответственности банкиров и восстановления потерянного банками доверия публики. Вместе с тем, признавая широкие масштабы критики в адрес билля, он предлагал пойти на компромисс, лишить, в частности, министра финансов и контролера валюты права занимать место в Федеральном резервном управлении. Это, по его мнению, установило бы важнейшие препятствия для прохождения билля, необходимость принятия которого очевидна<sup>30</sup>.

Под прикрытием мощной пропагандистской канонады, развернутой банковской и деловой общиной против второй части билля Флетчера — Стигалла, Гласс путем внесения поправок, соответствующих основным требованиям банкиров, попытался выхолостить его основное содержание. И это ему в значительной степени удалось. Билль, принятый сенатом 26 июля 1935 г., весьма отличался от версии, утвержденной палатой представителей. Так, в обеих версиях предусматривалось утверждение президентов федеральных резервных банков (так стали называться управляющие) Советом управляющих ФРС, но срок их полномочий палата представителей определила в 3 года, что, естественно, усиливало власть Совета, а сената — в пять лет. Срок полномочий председателя Совета управляющих ФРС, назначаемого президентом с согласия сената, палата представителей не установила вообще, а сенат ограничил 4 годами. В сенатской версии билля и министр финансов, и контролер валюты теряли право занимать места в Совете управляющих. Наконец, если билль палаты представителей передавал операции на открытом рынке под контроль Совета, то сенатский вариант предполагал включение в состав специального комитета по таким операциям представителей и резервных банков, то есть представителей банковской общины. Из этого сопоставления двух версий билля Флетчера — Стигалла видно, что главной целью поправок Гласса было предотвращение установления полного контроля правительства над ФРС. Согласование обеих версий заняло поэтому довольно много времени, оно затянулось до 17 августа, что вынудило администрацию, опа-

---

<sup>30</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 8. P. 8371—8372.



савшуюся возникновения в согласительной комиссии патовой ситуации, согласиться с многими поправками Гласса, после чего билль и был утвержден обеими палатами. 23 августа 1935 г. Рузвельт подписал новый банковский закон<sup>31</sup>.

Согласно этому закону власть правительства над ФРС и кредитным рынком несомненно возросла, несмотря на те поправки, которые были внесены в его текст по инициативе Гласса. Президент получил право назначать не только 7 членов Совета управляющих ФРС, но и впервые через них утверждать каждые 5 лет президентов 12 федеральных резервных банков, ранее просто избираемых местными банкирами. Хотя Гласс добился того, чтобы министр финансов и контролер валюты потеряли право быть членами Совета, но, как справедливо заметил Ю. И. Бобраков, это лишь повысило роль Совета как самостоятельного органа<sup>32</sup>. Операции на открытом рынке по закону были переданы специальному комитету, но в этом комитете большинство составляли члены Совета управляющих ФРС. Наконец, существенно расширены были в соответствии с новым законом полномочия ФРС по контролю кредитного рынка. Совет управляющих ФРС получил право менять по своему усмотрению норму резервов банков — членов ФРС, существенно влиявших на их деловую активность, регулировать учетные ставки резервных банков, контролировать полностью их иностранные операции, проводить любые операции на открытом рынке, а резервные банки получили возможность выдавать ссуды банкам — членам ФРС под любое обеспечение. Закон 1935 г. предоставил Совету управляющих такие полномочия, что «его роль в ФРС по директивности и влиянию весьма приближается к роли директора единого государственного банка»<sup>33</sup>.

Учитывая это, можно говорить о победе администрации, добившейся своей главной цели — более жесткого контроля над ФРС и через нее над кредитным рынком. Однако эта победа имела все черты поражения: окончательный вариант билля Флетчера — Стигалла, поступивший на подпись президенту, под давлением банковской общины был значительно видоизменен Глассом. Кроме того, в первой и третьей частях билля с самого начала предусматривалось удовлетворение некоторых пожеланий банкиров. Поэтому банковская община считала новый закон отчасти и своей победой. Учитывая

---

<sup>31</sup> Burns H. M. Op. cit. P. 167—169.

<sup>32</sup> Бобраков Ю. И. Указ. соч. С. 94.

<sup>33</sup> Бобраков Ю. И. Указ. соч. С. 122.

же последовавшее вскоре заявление Рузвельта о «передышке» в реформаторской деятельности администрации, банковская община предпочла придерживаться курса на сотрудничество с правительством и воздержаться от уже бесполезной критики «нового курса». Именно к этому сводился смысл выступления президента ААБ Р. Хехта на ежегодной конференции делового мира 10 сентября 1935 г., призвавшего к сохранению духа сотрудничества, установившегося в отношениях между администрацией и банкирами после выступления Рузвельта на ежегодном съезде Ассоциации в 1934 г.<sup>34</sup>. В резолюции очередного съезда Ассоциации закон был охарактеризован как «в целом конструктивный»<sup>35</sup>. Правда, это еще не означало, что банковская община окончательно признала и приняла банковские реформы. Однако возможность проведения в дальнейшем банковской контрреформы оказалась равной нулю. Положение частных банков оставалось сложным и, следовательно, сохранялась их зависимость от государственной помощи. В 1935 г. частные банки впервые за 30-е годы завершили год с незначительной прибылью, но их активы по-прежнему были ниже не только докризисного уровня, но даже уровня 1932 г. Необходимость государственного регулирования кредитной сферы экономики была осознана и самими банкирами в 1936 г. К тому времени бегство капиталов из Европы, где после прихода к власти Гитлера в Германии запахло войной, приобрело внушительные размеры; иностранные вклады, в основном в виде золота, в американских банках достигли 7 млрд. долларов. Создававшаяся в итоге возможность резкого увеличения объема кредитов не могла быть реализована в силу вялого спроса, и возникла опасность падения учетных ставок и прибылей банков. Взоры банкиров обратились к Вашингтону, и Совет управляющих ФРС получил возможность апробировать новые средства регулирования кредитного рынка. В течение 1936 г. дважды была увеличена норма резерва, и положение на кредитном рынке стабилизировалось<sup>36</sup>.

Этот эпизод еще раз доказывал, что банки не были способны справиться самостоятельно с возникающими трудностями. Функциональная слабость банковской системы, породившая импульс к ее реформе, парализовала и любую возможность контрреформы. В сущности она же была и главной

---

<sup>34</sup> CFC. 1935. September 11. P. 1693—1694.

<sup>35</sup> The New York Times. 1935. November 15.

<sup>36</sup> Blum L. M. Op. cit. P. 360—367.

причиной поражения банковской общины в 1935 г. в ее борьбе против II части билля Флетчера — Стигалла. С принятием банковского закона 1935 г. завершается реформа банковской системы США. Ее итогом стало устранение наиболее уязвимых мест в банковской системе, повышение степени ее устойчивости и становление форм и методов государственно-монополистического регулирования кредитно-финансовой сферы американской экономики.

### **3. Закон о холдинговых компаниях: конфликт ширится**

Наряду с биллем Флетчера — Стигалла о банках поводом для еще большей конфронтации делового мира с администрацией стал законопроект о регулировании холдинговых, держательских компаний в отраслях общественного пользования.

Появление холдинговых компаний объективно означало попытку преодолеть углубляющееся противоречие между общественным характером производства и частной формой присвоения в условиях господства акционерной формы капиталистического предприятия. Холдинговые компании, специализирующиеся на «держании» (англ. — holding) акций, обеспечивали производственные и иные связи между фирмами, оставаясь по преимуществу финансовыми учреждениями. В 20-е годы такие компании появились во многих отраслях американской промышленности, но наибольшее распространение они получили в электроэнергетике. Структуру такой компании можно проиллюстрировать на примере целой пирамиды холдингов, созданной С. Инсаллом. Он и его семья владели контрольным пакетом акций двух инвестиционных фирм. Те в свою очередь располагали контрольными пакетами акций 4 корпораций-холдингов. Эти корпорации «держали» контрольные пакеты еще 17 холдингов и уже через них контролировали около 40 фирм, производящих и реализующих электроэнергию. Это была действительно «частная империя внутри нации», как назвал творение Инсалла Рузвельт, снабжающая энергией миллионы американцев в 32 штатах<sup>37</sup>. Стимулом к экспансии холдинговых компаний было стремление получить сверхприбыль. Для них она складывалась из нескольких источников. Во-первых, холдинг оказывался монополистом в каждом данном регионе и мог удерживать монопольно высокие цены на электричество. Во-

---

<sup>37</sup> Securities Act. Hearings ... The Table I.

вторых, норма прибыли в холдингах повышалась за счет некоторой экономии на административных расходах, которая была итогом концентрации производства. Но наиболее значительную часть своих доходов холдинги получили в 20-е годы за счет «разводнения» акций. Биржевая паника, естественно, в первую очередь задела холдинги. Началось быстрое падение курсов их акций, выявившее масштабы «разводнения» капиталов; к 1935 г. более 90 холдинговых компаний потерпели банкротство<sup>38</sup>. Злоключения холдингов в электроэнергетической промышленности не могли не привлечь внимания публики, учитывая и роль этой отрасли в экономике, и количество акционеров этих фирм. Кризис стал также весомым аргументом сторонников общественного контроля в борьбе против злоупотреблений холдингов, и борьба эта стала важной составной частью антимонополистического движения.

В ходе предвыборной кампании 1932 г. Рузвельт посвятил проблеме холдингов целую речь в Портленде (Орегон). Он поддержал идею расширения федерального контроля над энергетической промышленностью, выборочное ее обобществление для оказания давления на предпринимателей, но отверг идею о ее полной национализации, которую поддерживали к тому времени многие политические деятели и в том числе сенатор Норрис из Небраски, автор ряда популярных законопроектов о развитии общественных энергосистем. Идеи, поддержанные Рузвельтом, уже не были радикальными даже в глазах многих предпринимателей отрасли, считавших, что только федеральный контроль над холдингами может рассеять боязнь акционеров и тем самым укрепить позиции холдингов на инвестиционном рынке. Так, за Рузвельта выступили такие видные представители отрасли, как У. Уилки, президент «Коммонуэлт энд саузерн», Х. Куч, президент «Арканзас пауэр энд компани», Ф. Карлайл, президент «Ниагара — Хадсон пауэр».

Уже в первые «сто дней» правительство Рузвельта приняло ряд мер по реализации предвыборных обещаний. 10 апреля президент обратился к конгрессу с посланием, настаивая на принятии закона о федеральных строительных работах в долине р. Теннесси, проект которого еще ранее

---

<sup>38</sup> Funigiello P. J. Toward a National Power Policy. The New Deal and the Electric Industry. 1933—1941. Pittsburgh, 1973. P. 24; Ramsey M. L. The Pyramids of Power Indianapolis — New York, 1937. P. 80—82.

был предложен сенатором Норрисом. Законопроект быстро миновал обе палаты. 18 мая он был подписан Рузвельтом<sup>39</sup>. Согласно закону, создавалось Управление долины Теннесси (ТВА), имеющее полномочия осуществлять ирригационные, гидротехнические и гидроэнергетические проекты в этом районе. Уже в ноябре 1933 г. ТВА подписала первый контракт на снабжение электроэнергией города Тьюпело (Миссисипи), причем по цене почти вдвое меньшей, чем предлагала «Миссисипи пауэр компании», входившая в «Коммунуэлт энд саузерн»<sup>40</sup>. ТВА, таким образом, стала образчиком выборочного применения государственной собственности для борьбы с монополистической практикой энергетических холдингов. В качестве мер, направленных на регулирование и холдинговых компаний, следует рассматривать закон о ценных бумагах 1933 г. и закон о ценных бумагах и бирже 1934 г. Наконец, летом 1934 г. Рузвельт вплотную приступил к разработке мер, направленных на выработку механизма контроля над холдинговыми компаниями в энергетике. Для этого был создан межминистерский комитет во главе с Г. Икесом. Подготовку соответствующего проекта решения комитет поручил Б. Коэну, который завершил эту работу к новому 1935 г.<sup>41</sup>.

Как уже отмечалось, отношение деловой общины к «новому курсу» уже приняло тогда форму «лояльной оппозиции», а если брать в отдельности предпринимателей энергетической промышленности, то в их среде оппозиционные настроения приняли более резкие формы. Причиной тому была деятельность ТВА. Не одобряя этот эксперимент с самого начала, предприниматели некоторое время выжидали, надеясь, что он закончится крахом, как и многие другие в этой области. Но под компетентным руководством А. Моргана ТВА в короткие сроки удалось буквально вдохнуть жизнь в долину Теннесси<sup>42</sup>. ТВА стало одним из самых популярных учреждений «нового курса» и любимым детищем президента. Рузвельт был горячим поборником электрификации страны, связывал с ней решение не только экономических, но и социальных проблем. Так, он считал, что электрификация

---

<sup>39</sup> The Public Papers... V. 2. P. 122.

<sup>40</sup> Mc Donald W. The Menace of Recovery. New York. 1934. P. 153—162.

<sup>41</sup> Funigiello P. J. Op. cit. P. 40—42.

<sup>42</sup> Mezerick A. G. The Revolt of the South and the West. New York, 1946. P. 144—155; Simpkins F. B., Roland C. P. A History of the South. New York, 1977. P. 488—489.

ферм создаст условия для социальной реабилитации фермерства. Он рассматривал электрификацию как средство деконцентрации промышленности, перемещения ее в мелкие города и сельскую местность, следствием чего могла быть, по его мнению, ликвидация пролетарской психологии у промышленных рабочих<sup>43</sup>. Успехи ТВА подтолкнули Рузвельта к решению о расширении масштабов такого рода работ. В течение всего 1934 г. в администрации разрабатывался план реализации идеи сельской электрификации<sup>44</sup>. Перспектива столь резкого расширения масштабов активности федерального правительства в энергетике заставила предпринимателей отрасли активизировать усилия в борьбе против ТВА. В ноябре 1934 г. Эдисоновский энергетический институт, представляющий интересы 80% предпринимателей отрасли, официально объявил о начале кампании борьбы против ТВА<sup>45</sup>. В январе 1935 г. «Алабама электрик пауэр компани», входящая в «Коммунуэлт энд саузерн», начала судебный процесс против ТВА, обвинив его в незаконной реализации электроэнергии<sup>46</sup>. В этой атмосфере углубляющейся конфронтации администрации и предпринимателей происходила выработка первоначального варианта законопроекта о холдинговых компаниях.

Б. Коэн в ходе своей работы провел встречи с руководителями крупнейших холдингов, банкирами, правительственными чиновниками и предложил некоторые меры по регулированию холдинговых компаний. Они включали в себя право федерального правительства на инкорпорацию холдингов, запрет на некоторые, наиболее одиозные, виды деятельности холдингов, ограничения их операций с акциями и определяли процедуру контроля над ними. Этот проект, таким образом, исходил из необходимости учета интересов предпринимателей отрасли, хотя и не всех. Такой подход к проблеме был поддержан членами администрации; в начале января 1935 г. этот проект был одобрен межминистерским комитетом во главе с Г. Икесом<sup>47</sup>.

Однако отношение самого президента к этой проблеме за это время изменилось. Как указывалось, Рузвельт пона-

---

<sup>43</sup> Лан В. И. Указ. соч. С. 346—348; Schlesinger A. M. Jr. *The Coming of the New Deal*. P. 320.

<sup>44</sup> Funigiello P. J. *Op. cit.* P. 132—135.

<sup>45</sup> CFC. 1934. December 1. P. 3413.

<sup>46</sup> *The Electrical World*. 1935. January 5. P. 77.

<sup>47</sup> Funigiello P. J. *Op. cit.* P. 45—49, 56—57.

чалу не был сторонником каких-либо жестких мер к холдингам в энергетической промышленности, он выступал за их регулирование в публичных интересах, а учреждения типа ТВА рассматривал как одно из средств такого регулирования, а вовсе не как этап на пути к ликвидации холдингов. Такой подход лежал в русле общей политики администрации, направленной на поиск путей укрепления сотрудничества с бизнесом на платформе умеренных реформ. Начало открытой кампании борьбы против ТВА, инспирированной холдингами, подталкивало Рузвельта к более решительной позиции. Он не хотел конфронтации с холдингами и в ноябре 1934 г. написал письмо Н. Бэйкеру, одному из стратегов борьбы Эдисоновского электрического института против ТВА, в котором предупреждал, что эта борьба может оказаться самоубийственной для холдингов, учитывая симпатии публики к ТВА, и еще раз призвал к сотрудничеству<sup>48</sup>. Его призыв был отвергнут, и президент был поставлен перед выбором, исход которого был очевиден. Именно поэтому на рубеже 1934—1935 гг. Рузвельт принимает решение выдвинуть более масштабные задачи в плане электрификации, меняются его тон при упоминании холдингов, появляются новые моменты в подходе к проблеме их регулирования. В декабре 1934 г., посетив строящуюся на средства ТВА ГЭС в Тьюпело, Рузвельт открыто заявил о наличии плана сельской электрификации, отметил желательность создания органов, подобных ТВА, в каждом бедствующем регионе страны. Там же он впервые прямо заявил о том, что деятельность холдингов противоречит общественным интересам. Позже, на заседании Национального чрезвычайного совета, т. е. расширенного кабинета, Рузвельт объявил, что холдинги будут сохранены только тогда, когда перестанут заниматься махинациями с акциями вообще, а в послании о положении страны призвал к «ликвидации зла холдинговых компаний»<sup>49</sup>. Рузвельт, таким образом, ставил вопрос не просто о регулировании, а о роспуске холдингов, поддерживая тем самым наиболее радикальных противников холдинговых компаний. По настоянию президента положение о роспуске холдингов было внесено и в законопроект. Когда же законопроект попал сенатору Б. Уилеру и конгрессмену С. Рэйборну, которые должны бы-

---

<sup>48</sup> FDR. His Personal Letters. 1928—1945/Ed. by E. Roosevelt. V. 1: New York, 1950. P. 429—430.

<sup>49</sup> Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. V. 5. P. 6.

ли внести его в конгресс, это положение было еще более ужесточено<sup>50</sup>.

Билль Уилера — Рэйборна вызвал с самого начала еди-  
нодушные критические замечания делового мира. «Электрикл  
уорлд» — орган Эдисоновского электрического института — в  
следующем же номере поместил совместное заявление пре-  
зидентов 10 крупнейших холдингов с критикой билля и об-  
стоятельную критическую статью У. Уилки. 18 холдингов  
направили коллективное послание Уилеру и Рэйборну, тре-  
буя снять билль<sup>51</sup>. В этих документах уже прослеживается  
стратегия, избранная холдингами в борьбе с биллем. Глав-  
ная ее цель — ликвидация «смертного приговора», как стали  
именовать положение о роспуске холдингов. Для этого необ-  
ходимо было прежде всего доказать их пользу и опроверг-  
нуть ходячий тезис об их паразитизме. Этому служила раз-  
вернутая в печати демонстрация достижений США в разви-  
тии электроэнергетики, которые, естественно, приписывались  
холдингам. Весь номер «Электрик уорлд» от 30 марта, разо-  
сланный сенаторам и конгрессменам, был посвящен этой са-  
морекламе. Постулируя тезис о полезности холдингов, их апо-  
логеты тут же принимались доказывать, что их роспуск на-  
несет непоправимый удар не только по этой отрасли, но и  
по экономике в целом, а также, на чем делался особенный  
упор, приведет к разорению владельцев акций холдингов<sup>52</sup>.  
Наличие злоупотреблений в деятельности холдингов не отри-  
цалось, но они объявлялись нетипичными или уже ликви-  
дированными, а кроме того, выражалась готовность согласо-  
ваться на какие-то меры по контролю над холдингами со сторо-  
ны федерального правительства или властей штатов в целях  
недопущения подобных злоупотреблений. Иначе говоря,  
билль Уилера — Рэйборна критиковался ими внешне с кон-  
структивных позиций; роспуску холдингов они противопостав-  
ляли детально разработанные меры по контролю над ними.  
Особенно охотно на эту тему говорил У. Уилки, предложив-  
ший целую программу из 13 пунктов, предусматривающую  
реорганизацию холдингов под контролем федерального пра-  
вительства<sup>53</sup>. Такая позиция выглядела весьма especta-

---

<sup>50</sup> The Electrical World. 1935. February 2. P. 42; Ibid. 1935. Febru-  
ary 16. P. 46; The Public Papers... V. 4. P. 18; Funigiello P. J.  
Op. cit. P. 53—54, 57—63.

<sup>51</sup> The Electrical World. 1935. February 16. P. 25—26; CFC. 1935.  
February 23. P. 1244.

<sup>52</sup> The Electrical World. 1935. March 2. P. 46—47.

<sup>53</sup> The Electrical World. 1935. April 13. P. 31.



бельно, она должна была, по мнению творцов этой стратегии, продемонстрировать социальную ответственность предпринимателей отрасли и усилить в администрации и конгрессе сторонников регулирования холдингов.

Этой линии и придерживались все представители делового мира, выступившие на слушаниях по биллю Уилера — Рэйборна, которые начались 19 февраля в комитете по междущатной торговле палаты представителей и 16 апреля в сенатском комитете по междущатной торговле<sup>54</sup>. Убедив деловой мир в том, что атака на холдинги — это прелюдия к борьбе с большим бизнесом вообще, их представители сумели привлечь на свою сторону и ТП США. Во всяком случае именно так расценил билль Уилера — Рэйборна ее орган «Нэйшнз бизнес», а ее президент Г. Гарриман открыто солидаризировался с холдингами. На съезде Палаты в начале мая была принята специальная резолюция о билле Уилера — Рэйборна, в которой также выражалась поддержка холдинговых компаний<sup>55</sup>. Позже, в мае, их позицию поддержал и Американский институт железа и стали на своем съезде<sup>56</sup>.

Одновременно была развернута активная кампания по обработке в пользу холдингов общественного мнения и оказания давления на законодателей. Деловая община не раз предпринимала такие меры в борьбе против не удобного им законодательства: в 1934 г. безрезультатно закончилась такая кампания по борьбе против билля о ценных бумагах и бирже. Но это поражение не убедило большой бизнес в том, что демонстрация мускулов в обстановке роста антимонополистических настроений опасна, так как провоцирует еще больший их рост. Холдинги посчитали, что надо вести кампанию более тонко и в больших масштабах, и победа обеспечена. Первая их «тонкость» заключалась в том, что кампания велась внешне не от лица холдингов, а от лица акционеров, представленных Американской федерацией инвесторов предприятий общественного пользования. Поскольку число акционеров энергетических корпораций оценивалось в пределах от 5 до 10 млн., создавалась видимость массового протеста. Вторая «тонкость» заключалась в том, что «дирижером» кампании был профессионал, специалист по обработке обществен-

---

<sup>54</sup> The Electrical World. 1935. March 30. P. 126; Ibid. 1935. April 13. P. 45—46; Ibid. 1935. April 27. P. 45—46.

<sup>55</sup> Nation's Business. 1935. March. P. 77; Ibid. 1935. April. P. 8; The Electrical World. 1935. May 11. P. 44.

<sup>56</sup> CFC. 1935. May 25. P. 3488.

ного мнения (напомним, что кампанию 1934 г. возглавлял дилетант в этой области Р. Уитни). Кампанию 1935 г. отличала поэтому четкость и организованность. Вначале ее организаторы добились того, что большая часть ведущих газет выступила против билля; эта цель была достигнута уже в середине апреля. Затем газеты стали заполняться письмами «рядовых» американцев, осуждающих билль, и началась обработка общественного мнения по радио.

Надо отметить при этом, что в момент апогея кампания по обработке общественного мнения приобрела совершенно иное идеологическое обрамление. Если официальная позиция холдингов заключалась в неприятии «смертного приговора», но готовности признать регулирование, то в ходе кампании акцент сместился в пользу защиты статус кво и борьба велась против любых мер регулирования холдингов. Билль был объявлен «социалистическим», доказывалось, что его принятие станет шагом к экономическому хаосу и полной регламентации общественной жизни, к установлению диктатуры Рузвельта. Иначе говоря, пропаганда противников билля пошла по руслу, проторенному консервативными ораторами Лиги Свободы<sup>57</sup>.

Эта кампания, сочетающая внешне конструктивную позицию делового мира отрасли с пропагандой, построенной на запугивании рядового американца разными «измами» и рассчитанной на ликвидацию билля вообще, поначалу имела успех. Во всяком случае член Комиссии по ценным бумагам и бирже Р. Хили, выступая на слушаниях как представитель администрации, сделал явный акцент на возможности эффективно регулировать положение дел в отрасли и без роспуска холдингов. Но Рузвельт, что называется, с порога пресекал возможность раскола в администрации по этому поводу; 12 марта он уже открыто поддержал билль, подчеркнув, что без роспуска холдингов невозможно подлинное оздоровление в отрасли<sup>58</sup>. Весьма чувствительной к давлению холдингов оказалась и палата представителей; билль в ней был фактически блокирован. Обсуждение его в комитете по междуштатной и внешней торговле, начавшееся 19 февраля, затянулось до 22 июня. Неудачная апробация билля в нижней палате

---

<sup>57</sup> Funigiello P. J. Op. cit. P. 98—111; Ramsey M. L. Op. cit. P. 256—264; CFC. 1935. March 23. P. 1940; The Electrical World. 1935. June 8. P. 31; NB. 1935. May. P. 23—24.

<sup>58</sup> The Public Papers... V. 4. P. 98—101; Funigiello P. J. Op. cit. P. 67—73.

конгресса заставила активизироваться сторонников билля в сенате. Там, как уже указывалось, существовала довольно влиятельная группа прогрессистов, требующих не выборочную, а полную ликвидацию холдингов<sup>59</sup>. Сенатор Уилер решил поэтому вести билль через сенат, не дожидаясь исхода борьбы в палате представителей. 16 апреля уже начались слушания в сенатском комитете по междуштатной торговле. 24 мая билль был утвержден, противники его добились лишь отсрочки «смертного приговора» на два года, и 27 мая он был представлен пленарному заседанию сената.

К тому времени отношения делового мира отрасли с администрацией были накаленными до предела. Рузвельт 11 мая подписал приказ о создании Администрации сельской электрификации<sup>60</sup>. 27 мая, в день, когда началось обсуждение билля в сенате, Верховный суд вынес свой известный вердикт относительно НИРА, который послужил набатным звоном для всех противников администрации в их борьбе против законодательства «нового курса» и довел до максимума накал пропаганды холдингов против билля.

Решение Верховного суда предопределило и обсуждение конституционных аспектов билля Уилера — Рэйборна. Открывая 29 мая дебаты, Уилер сразу же представил меморандум о его конституционности. 3 июня 5-часовую лекцию о холдингах и различных аспектах их регулирования произнес в сенате Норрис. После этого дискуссия сместилась в сторону обсуждения только положения о «смертном приговоре». 11 июня наступил решающий день. Уилер начал в этот день дебаты с того, что зачитал записку Рузвельта, в которой тот предупреждал сенаторов о неприемлемости билля без «смертного приговора» для администрации. Это был открытый призыв к партийной лояльности сенаторов-демократов. Лишь после этого началась процедура голосования. Вначале сенаторам предстояло решить судьбу двух поправок, ликвидирующих «смертный приговор», Дайетрича и Лонергана. Обе они были отклонены с минимальным перевесом, голосование за билль в целом привело к формированию более убедительного большинства; 56 голосами против 32 билль был утвержден<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Mulder R. A. Op. cit. P. 107—109.

<sup>60</sup> The Public Papers... V. 4. P. 172.

<sup>61</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 8. P. 8402—8408, 8491—8519, 9042, 9053, 9063, 9065.

Верхняя палата, таким образом, приняла билль еще до завершения слушаний по нему в нижней палате. Но пример сената не стал заразительным для палаты представителей. Комитет по междуштатной и внешней торговле закончил обсуждение билля только 22 июня, причем так и не достигнув общего мнения по вопросу о «смертном приговоре». 26 июня сторонники билля, однако, добились ограничения дебатов восьмью часами. На следующий день Рэйборн открыл их<sup>62</sup>. 28 июня в ход обсуждения билля открыто вмешался Рузвельт. На пресс-конференции он опять подтвердил свою приверженность биллю, который позволит, по его словам, ликвидировать «паразитические компании» и спасти деньги акционеров. Далее он объявил проводимую холдингами кампанию «наиболее энергичным, ужасным лобби... из всех когда-либо созданных в стране»<sup>63</sup>, намекнув на возможное расследование незаконных действий организаторов кампании. Однако ничего не помогло; 1 июля палата представителей утвердила билль, но без «смертного приговора».

Теперь судьба билля зависела от решения согласительной комиссии и повторного голосования обеих палат конгресса. Эта стадия обсуждения билля проходила уже в иных условиях. Администрация предприняла целый ряд усилий, направленных на обеспечение перелома в настроениях членов конгресса. Открытое осуждение Рузвельтом той кампании, которую вели холдинги, заставило ее организаторов прекратить ее, тем более, что поражение билля в палате представителей рассматривалось холдингами как окончательное. Но администрация не остановилась на этом. Вскоре в сенат и палату представителей были внесены резолюции о расследовании лоббистской деятельности холдингов. Палата представителей по понятным соображениям отклонила такую резолюцию, но сенаторы поддержали ее и создали специальный комитет во главе с Блэком. Комитет начал работать уже в июле, сосредоточив внимание на финансовых источниках кампании, которая велась, как указывалось, от лица рядовых акционеров. Когда же выяснилось, что она финансируется и руководится холдингами, прямые выступления против билля стали затруднительными<sup>64</sup>, что создало более благоприятные условия для

---

<sup>62</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 9. P. 9787—9795—10226, 10301.

<sup>63</sup> Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. V. 5. P. 390—391.

<sup>64</sup> Current History. 1935. September. P. 630.

проталкивания положения о «смертном приговоре». Итогом обсуждения столь разноречивых биллей в согласительной комиссии стал компромисс, сводящийся к ликвидации безусловного роспуска холдинговых компаний, контролирующих более чем одну региональную энергосистему, но предоставляющий Комиссии по ценным бумагам и бирже ликвидировать такие холдинги в случае их доказанной бесполезности. С такой версией «смертного приговора» билль Уилера — Рэйборна был утвержден 25 августа обеими палатами, и 26 — подписан президентом<sup>65</sup>.

Таким образом, самая широкая, самая интенсивная, самая организованная кампания из всех инспирированных деловым миром в 30-е годы закончилась поражением: «смертный приговор» для холдинговых компаний стал законом. И это поражение не было случайным. Пропаганда холдингов строилась на безусловном признании полезности их деятельности для общества в целом и акционеров, в частности. Однако такое утверждение уже не могло быть аксиомой для многих американцев после краха Инсалла и целого ряда холдингов, разоривших экономику и разоривших акционеров. Слабость же аргументов в доказательство такого утверждения привела к тому, что кампания свелась к навязыванию его общественному мнению и «игре мускулов» делового мира. А это не могло не провоцировать дальнейшего роста антимонополистических настроений. Кроме того, начиная кампанию на конструктивных позициях, холдинги в ходе ее перешли на обструкционистские. Первоначально они исходили из признания необходимости какой-то формы контроля над холдингами и поиска компромисса с администрацией. Однако после съезда ТП США в начале мая и решения Верховного суда о НИРА в конце мая кампания пошла по руслу отрицания необходимости вообще какого-либо изменения статус кво. Такая позиция была явно неконструктивной. Администрация предлагала конкретные меры против вполне конкретных зол со вполне очевидными позитивными последствиями, — ускорением темпов электрификации и снижением тарифа на электроэнергию, — а холдинги могли противопоставить этому лишь демагогические обвинения администрации в «неамериканизме», «тоталитаризме» и так далее. Такая позиция оказалась крайне уязвимой. Напомним, что попытка отклонить билль в целом как не соответствующий конституции

---

<sup>65</sup> The Public Papers... V. 4. P. 329; Funigiello P. J. Op. cit. P. 92—97, 111—116.

была отвергнута в сенате почти сразу, а в палате представителей такой вариант серьезно и не обсуждался, и это, несомненно, отражало наличие общего понимания необходимости перемен в электроэнергетике. На этом фоне обструкционистская позиция холдингов выглядела опять-таки как вызов общественному мнению.

Главной причиной поражения этой кампании была, таким образом, недооценка деловым миром глубины тех перемен в настроениях, которые произошли в американском обществе с момента биржевой паники 1929 г. и прежде всего степени падения престижа большого бизнеса в целом и холдингов, в частности, а также осознанности неотложности реформ. Именно этот, стратегический, просчет сделал неэффективной кампанию, которая велась с беспрецедентным размахом<sup>66</sup>, по последнему слову управленческой науки и рекламного мастерства. И именно учет этих перемен в настроениях обусловил победу администрации, хотя президент долгое время противопоставлял этой кампании лишь увещевания законодателей.

#### **4. Крах НИРА**

1935 г. должен был стать решающим для НИРА. 16 июня истек срок действия закона, и конгресс должен был вплотную заняться будущим Администрации национального восстановления. Кроме того, было ясно, что закону предстоит апробация в Верховном суде.

Позиция делового мира относительно будущего НИРА была зафиксирована накануне в резолюциях совещания в Уайт Салфер Спрингс. Напомним, что деловой мир согласился на продление НИРА на один год при условии расширения полномочий «управлений кодексами» и соответственного ограничения полномочий НРА, отмене уголовных наказаний за нарушение «кодексов», невмешательстве правительства в трудовые отношения. Иначе говоря, деловая община согласилась на продление НИРА при условии сокращения масштабов государственного регулирования. Точка зрения антимонополистических сил в обобщенном виде была отражена в меморандуме Консультативного совета потребителей НРА, составленном в январе 1935 г.<sup>67</sup>. Предложения, содержащиеся

---

<sup>66</sup> Холдинги потратили в ходе этой кампании около 1 млрд. долл. Conkin P. *The New Deal*. New York, 1969, P. 66.

<sup>67</sup> Текст меморандума см.: Campbell P. *Op. cit.* P. 281—286.

в этом меморандуме, предполагали не свертывание государственного вмешательства в дела «управлений кодексами», как этого требовала деловая община, а его расширение. Более конкретным выражением этой программы был законопроект Гаффи о контроле над угольной промышленностью, предполагавший создание специальной федеральной комиссии для осуществления этого контроля и предусматривающий участие в работе этой комиссии, наряду с предпринимателями, потребителей и рабочих, причем право представлять последних получил Объединенный союз горняков во главе с Д. Льюисом <sup>68</sup>.

Правительственное предложение о продлении НИРА, носящее форму послания Рузвельта конгрессу и внесенное 20 февраля, было очередной попыткой создать основу для компромисса между противоборствующими сторонами. В нем указывалось на определенные достижения НРА в деле увеличения занятости, отмены детского труда, ликвидации «потогонных цехов» и т. д. и предлагалось продлить закон на 2 года. Но при этом в послании указывалось на необходимость несколько модифицировать закон. Так, хотя разработка «кодексов» по-прежнему должна была остаться прерогативой бизнеса, правительство хотело получить возможность более активно вмешиваться в этот процесс. Кроме того, в послании признавалась необходимость усиления борьбы с практикой фиксирования цен <sup>69</sup>. Налицо, таким образом, стремление сохранить ведущие позиции делового мира в работе НРА при учете требований антимонополистических сил. Однако этот компромисс так и не удалось облечь в конкретную форму законопроекта, и послание президента не сопровождалось одновременным внесением соответствующего билля. В сенате, который первым приступил к рассмотрению этого вопроса, отсутствие правительственного билля было расценено как санкция на детальное обсуждение всей деятельности НРА. Это позволило противникам закона резко активизировать свои действия <sup>70</sup>.

Расстановка сил в сенате оказалась для них весьма благоприятной. Как указывалось ранее, принятие закона о национальном промышленном восстановлении в 1933 г. во многом было обусловлено пониманием сенаторами чрезвычайно

---

<sup>68</sup> The Iron Age. 1935. March 14. P. 44—B; Ibid. 1935 May 2. P. 53; Курков Н. В. Указ. соч. С. 116—119.

<sup>69</sup> The Public Papers... V. 4. P. 80—82.

<sup>70</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 3. P. 2553—2554.

сти сложившегося положения и необходимостью поэтому любых решительных действий по его преодолению. В 1935 г. законодатели были едины в признании того, что время для чрезвычайных мер прошло и настала пора всесторонне проанализировать итоги деятельности НРА и определить степень ее пригодности в будущем. К тому же в борьбе против НИРА сложилась хотя и пестрая, но внушительная коалиция. Она включала в себя, прежде всего, правых консервативных деятелей, критиковавших закон с точки зрения верности «традиционным идеалам», таким, как «свободная конкуренция», «права штатов», «невмешательство правительства в дела бизнеса». К ним относились сенаторы Гласс, Гор, Тайдингс, характеризовавшие НИРА как «неконституционный», «тиранический» закон, как «государственный социализм»<sup>71</sup>. Одновременно с критикой выступали и те сенаторы, которые отражали интересы немонополистических слоев буржуазии, проявлявших недовольство деятельностью НРА. Эти сенаторы — Бора, Най, Флетчер, Кинг — считали, что закон облегчил монополиям борьбу против мелких конкурентов<sup>72</sup>.

Первая проба сил сторонников и противников НИРА произошла, когда Бора предложил поправку, восстанавливающую антитрестовское законодательство. Принятие этой поправки означало бы крах НИРА. Поправка была отклонена, но за нее проголосовало уже 33 сенатора, тогда как в 1933 г. против НИРА голосовали 24 сенатора<sup>73</sup>. Налицо явный рост числа противников НИРА в сенате. Усиление позиций противников НИРА привело к тому, что обсуждение этого вопроса затянулось. Финансовый комитет сената начал проводить слушания, которые длились 7 недель и стали трибуной нападок на НРА. В итоге комитет высказался за продление НИРА не на два года, как просил президент, а лишь до 1 апреля 1936 г., приняв к тому же поправки к закону, заставлявшие распространять закон на внутриштатную торговлю и фиксировать цены в любой форме. 14 мая эта резолюция была одобрена сенатом<sup>74</sup>.

На фоне этой растущей волны критики и перед лицом таких испытаний, как продление НИРА и его апробация в Верховном суде, Администрация национального восстановления, ослабленная к тому же внутренними противоречиями,

---

<sup>71</sup> Congressional Record. 1933. V. 77. Part 5. P. 5555.

<sup>72</sup> Ibid. 1935. V. 79. Part 3. P. 3198.

<sup>73</sup> Ibid. 1935. V. 79. Part 4. P. 4183.

<sup>74</sup> Ibid. 1935. V. 79. Part 7. P. 7470, 7483.



погрузилась в нечто напоминающее летаргический сон. Калейдоскоп сменяющих друг друга слушаний и конференций не заслонял того, что уже с начала февраля 1935 г., как образно высказался «Айрон эйдж», «голубой орел походил на больную птицу, становящуюся все более анемичной день ото дня»<sup>75</sup>. В итоге резко увеличилось число нарушений «кодексов честной конкуренции». Попытка же Администрации национального восстановления усилить преследование нарушителей наткнулась на противодействие конгресса: сенатор Кларк внес сразу на рассмотрение своих коллег проект резолюции об отсрочке всех исков против нарушителей до окончательного решения судьбы НИРА<sup>76</sup>.

Приближение НРА к ее фактическому краху и формальной ликвидации усилило процессы размежевания сторонников и противников НИРА внутри делового мира. Впервые в ее среде явственно зазвучали голоса тех, кто требовал уже не модернизации НИРА, а его полной отмены. 27 февраля была опубликована платформа Национального комитета за отмену регулирования цен и производственного контроля, представляющего 100 тысяч предпринимателей<sup>77</sup>. Ареной прямых выпадов против НИРА стал съезд ТП США в первые дни мая 1935 г. Уже один из первых ораторов С. Страун объявил, что закон неконституционен и представляет собой одну из попыток «советизировать» страну. Д. О'Лири, президент одной из самых влиятельных торговых ассоциаций — Института машинного оборудования — заявил, что окончательное восстановление тяжелой промышленности возможно лишь при условии ликвидации НИРА<sup>78</sup>. В конце мая отмены НИРА потребовала другая влиятельная торговая ассоциация — Национальная ассоциация торговли металлом, — охарактеризовавшая закон как «возрождение средневековой цеховой системы»<sup>79</sup>. Это не могло не встревожить сторонников продления НИРА. Усилился поток писем, направленных в сенат, с требованием продлить закон. Наиболее активными были предприниматели тех отраслей, где в годы кризиса конкурентная борьба оказалась наиболее разрушительной. Так, 867 предпринимателей швейной промышленности подписали открытое

---

<sup>75</sup> The Iron Age. 1935. February 7. P. 45—46.

<sup>76</sup> The Public Papers... V. 4. P. 114; Congressional Record. 1935. V. 79. Part 5. P. 4735—4736.

<sup>77</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 3. P. 2708.

<sup>78</sup> The New York Times. 1935. May 1; Ibid. 1935. May 2.

<sup>79</sup> The Iron Age. 1935. May 23. P. 29—30.

письмо в конгресс, требуя продления НИРА на 2 года<sup>80</sup>. Это же требование поддержали представители промышленности строительных материалов, предприниматели, занятые производством упаковочной тары, льда. Активно боролись за продление НИРА предприниматели хлопчатобумажной текстильной промышленности Северо-Востока США, которым этот закон дал шанс на выживание перед лицом конкуренции текстильных фабрик Юга<sup>81</sup>. Из наиболее монополизированных отраслей американской экономики активную поддержку идеи продления НИРА оказывал Американский институт железа и стали — торговая ассоциация предпринимателей сталелитейной промышленности. Благожелательная позиция монополий этой отрасли определялась тем, что они в «кодексе честной конкуренции» смогли закрепить свое привилегированное положение, а, кроме того, НИРА отнюдь не помешала сохранить в отрасли режим «открытого цеха» и не допустить роста профсоюзов. Ареной активных выступлений сторонников продления НИРА стал и съезд ТП США. Поскольку при обсуждении судьбы НИРА тон с самого начала задали его открытые противники, их оппонентам пришлось прибегнуть к драматическим шагам. Президент Национальной федерации текстильной промышленности П. Ван Хорн заявил о том, что его организация выйдет из ТП США, если съезд не поддержит резолюцию о продлении НИРА<sup>82</sup>. Наконец, апогеем деятельности сторонников НИРА в рядах деловой общины стало создание в мае 1935 г. Делового и промышленного комитета за НИРА, объединявшего, по словам его председателя У. Чени, 300 тысяч предпринимателей в основном текстильной и швейной промышленности Северо-Востока США<sup>83</sup>.

Чреватое расколом обострение борьбы внутри деловой общины было крайне нежелательным для ее лидеров, так как вызванное этим ослабление правых сил на тогдашнем политическом спектре лишь ускорило бы сдвиг влево американской политики, опасность которого была осознана крупным капиталом после выборов 1934 г. Именно этим объясняется, вероятно, и явное нежелание ведущих представителей дело-

---

<sup>80</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 4. P. 4259—4260.

<sup>81</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 4. P. 3775—3776; 4417—4418; Ibid. 1935. V. 79. Part 5. P. 5409, 5726; Ibid. 1935. V. 79. Part 6. P. 5918—5919, 6838.

<sup>82</sup> The Iron Age. 1935. May. 9. P. 56; Congressional Record. 1935. V. 79. Part 6. P. 6750—6751.

<sup>83</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 7. P. 7822.

вого мира афишировать собственные позиции по данной проблеме, и попытки замаскировать эти разногласия компромиссными решениями, создающими иллюзию единства. Таким компромиссом была и резолюция о НИРА съезда ТП США. В ней, учитывая мнение сторонников НИРА, содержалось требование сохранить положения закона еще на один год, но при условии расширения автономии «управлений кодексами» и сужения полномочий НРА<sup>84</sup>. Боязнь открытого выступления против НИРА объяснялась также и пониманием многими лидерами крупного капитала того, что его ликвидация автоматически сделает Рузвельта сторонником билля Вагнера о трудовых отношениях и билля Блэка о 30-часовой рабочей неделе. Такая альтернатива не устраивала большой бизнес, что привело к оформлению идеи попытаться взамен согласия деловой общины на продление НИРА добиться обещания президента наложить вето на эти билли в случае, если их утвердит конгресс. С этой идеей выступили 46 виднейших представителей делового мира, входящих в Консультативный совет бизнеса при министерстве торговли<sup>85</sup>. Они учитывали, что Рузвельт не поддерживал эти билли и отчасти склонялся к уступкам деловому миру по некоторым вопросам. 2 мая в ходе съезда Торговой палаты делегация Консультативного совета вручила Рузвельту свои предложения, включавшие согласие на продление НИРА на 2 года при условии снятия биллем Вагнера и Блэка. Но Рузвельт расценил этот визит лишь как доказательство отсутствия единства в рядах деловой общины, учитывая общий характер обсуждения этой проблемы на съезде, и не придал их предложению значения<sup>86</sup>. В любом случае понимание возможных последствий ликвидации НИРА среди части бизнесменов сдерживало открыто враждебные выпады против НИРА.

Нежеланием углубить разногласия внутри деловой общины следует, вероятно, объяснить и стремление противников НИРА как бы спрятаться за спину антимонополистических критиков, «подделываться» под эту критику. Эту деталь политической борьбы очень точно уловил Н. В. Сивачев<sup>87</sup>. Использование большим бизнесом этой тактики еще более усложнило картину борьбы вокруг НИРА.

---

<sup>84</sup> The New York Times. 1935. May 3; NB. 1935. April. P. 66—67.

<sup>85</sup> The Public Papers... V. 4. P. 157—159.

<sup>86</sup> The New York Times. 1935. May 2; Ibid. 1935; May 4; The Iron Age. 1935. May 9. P. 56.

<sup>87</sup> Сивачев Н. В. Политическая борьба в США. С. 74.

Обострение борьбы внутри деловой общины, рост числа противников НИРА в ее среде, несомненно, стимулировал сенаторов, когда они вопреки призыву Рузвельта продлить закон на 2 года приняли 14 мая резолюцию, продлившую жизнь НРА до 1 апреля 1936 г. Решение сената в свою очередь развязало руки противникам НИРА в судебных органах и прежде всего в Верховном суде.

Как уже указывалось, в процедуре, разработанной в НРА, предполагалось преследование нарушителей «кодексов» через суд. К началу марта 1935 г. суды различных инстанций рассматривали уже 332 дела, возбужденных либо НРА, либо против НРА<sup>88</sup>. Поскольку судебная система США, основанная на несменяемости судей, всегда была оплотом консервативных сил, суды все чаще вставали на защиту нарушителей «кодексов», в течение марта 11 федеральных судей отклонили иски НРА. Правительство вынуждено было апеллировать в Верховный суд<sup>89</sup>, и вскоре на его рассмотрение было представлено дело братьев Шехтеров, торговцев битой птицей из штата Нью-Йорк, обвиненных в нарушении «кодекса честной конкуренции», но оправданных судом низшей инстанции.

Верховный суд к тому времени был настроен далеко не в пользу «нового курса». По мнению его членов, чрезвычайное положение миновало и, следовательно, миновало время для всякого рода чрезвычайных мер, спорных с точки зрения соответствия Конституции США<sup>90</sup>. В январе 1935 года Верховный суд объявил неконституционной статью НИРА о регулировании торговли нефтью, в феврале — положение о прекращении расчета золотом при государственных контрактах чрезвычайного закона о банках 1933 г., в мае — закон о пенсиях железнодорожникам и приступил к рассмотрению дела Шехтеров.

Понимая, что итоги съезда ТП США и отклонение сенатом правительственных предложений о продлении НИРА льют воду на мельницу консервативных членов Верховного суда, сторонники НИРА резко активизировали свою деятельность. 17 мая был создан Деловой и промышленный комитет за НИРА. 20 мая комитет путей и средств палаты представителей утвердил резолюцию о продлении НИРА на 2 года в со-

---

<sup>88</sup> The New York Times. 1935.. March 3.

<sup>89</sup> The Iron Age. 1935. April 4. P. 53D.

<sup>90</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 5. P. 4731, 4735—4736, 5095.

ответствии с пожеланиями администрации. 22 мая в Вашингтоне собралась конференция, созванная Деловым и промышленным комитетом за НИРА. 1500 ее делегатов приняли резолюцию с требованием продления НИРА на 2 года, а затем на 200 такси направились в Капитолий, чтобы убедить сенаторов и конгрессменов поддержать их требование. 20 мая АФТ организовала в Нью-Йорке 250-тысячную демонстрацию под лозунгами продления НИРА. 24 мая Рузвельт открыто поддержал резолюцию комитета путей и средств и призвал конгресс одобрить ее. В тот же день президент АФТ У. Грин со своей стороны пригрозил всеобщей забастовкой, если эта резолюция не будет принята<sup>91</sup>.

Несмотря на это 27 мая Верховный суд единогласно признал НИРА неконституционным, увидев в деятельности НРА незаконное делегирование власти и вмешательство во внутрештатную торговлю<sup>92</sup>.

Решение суда для Рузвельта оказалось несколько неожиданным. Он рассматривал предыдущие антиправительственные демарши Верховного суда как булавочные уколы и был убежден, что либеральные судьи Л. Брэндайс и Б. Кардозо не позволят гильотинировать один из важнейших законов «нового курса». 31 мая 1935 г., впервые появившись перед журналистами после решения суда, Рузвельт так и не высказался в пользу каких-либо экстренных мер по спасению НИРА, хотя и охарактеризовал как устаревшую трактовку судом конституции и зачитал ряд телеграмм, в которых содержалась критика решений суда и требование продлить НИРА. Правительство в итоге согласилось с новой резолюцией сенатора Кларка, которая продлила срок деятельности НРА до 1 апреля 1936 г. в его «скелетообразной» форме при полной ликвидации системы «кодексов честной конкуренции» и аппарата управления ими в центре и на местах. Рузвельт, таким образом, фактически примирился с крахом НИРА<sup>93</sup>.

Реакция деловых кругов на решение Верховного суда позволяет сделать вывод о том, что к тому времени большая

---

<sup>91</sup> The New York Times. 1935. May 17; Ibid. May 21; Ibid. May 23; Ibid. May 24; Ibid. May 25.

<sup>92</sup> Сивачев Н. В. Политическая борьба в США. С. 126—128, 133—134.

<sup>93</sup> Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. V. 5. P. 310—316; Сивачев Н. В. Политическая борьба в США. С. 135.

часть деловой общины была настроена против НИРА. Акции на нью-йоркской фондовой бирже поползли вверх, отражая улучшившееся самочувствие бизнеса. Новый президент ТП США Х. Сибли сравнил решение суда с битвой при Маратоне<sup>94</sup>. На Уолл-стрите оно было воспринято как «лучшее событие года», а президент «Дженерал моторс» А. Слоун назвал его «жизненно важным шагом для обеспечения подлинного промышленного восстановления»<sup>95</sup>. Поскольку ликвидация НИРА создавала опасность ликвидации тех социальных завоеваний трудящихся, которые были там закреплены, а это было чревато обострением классовой борьбы, весь деловой мир дружно стал заверять общественное мнение, что социальные стандарты, введенные НИРА, сохранятся без изменения<sup>96</sup>. Что же касается сторонников НИРА, то они практически сложили оружие, ограничившись телеграфными протестами в Белый дом. И, наконец, когда правительство попыталось наладить сотрудничество с бизнесом и придать какое-то подобие жизни «скелету» НРА, уже единодушная оппозиция деловой общины обрекла эти попытки на поражение. Крах НИРА стал окончательным<sup>97</sup>.

Как мы видим, отношение буржуазии к НИРА претерпело быструю эволюцию. Приняв активное участие в разработке закона, почти единодушно поддержав его в 1933 г., она шаг за шагом переходила к его критике в 1934 г. Когда же большая ее часть оказалась в лагере противников НИРА, его судьба была предрешена, поскольку закон исходил из принципа партнерства бизнеса и правительства. Изменение отношения бизнеса к НИРА было обусловлено социально-экономическими изменениями в стране. Ликвидация чрезвычайно высокого положения и начало экономического оживления дали повод утверждать, что цели закона достигнуты и необходимость в нем отпала. С этого момента минусы закона стали перевешивать в глазах деловых кругов его плюсы. К минусам деловая община относилась тенденции к росту рабочего движения и государственной «регламентации». Стремление блокировать эти тенденции заставило большую часть американской бур-

---

<sup>94</sup> The New York Times. 1935. May 28; Ibid. 1935. May 29.

<sup>95</sup> The New York Times. 1935. May 28; The Iron Age. 1935. June 6. P. 67.

<sup>96</sup> CF. 1935. June 1. P. 3656; The Iron Age. 1935. June 6. P. 61; The New York Times. 1935. May 29; Ibid. 1935. May 30.

<sup>97</sup> The Iron Age. 1935. June 20. P. 40, 47, 50—51; Ibid. 1935. July 11. P. 56; NB. 1935. December. P. 17—20.

жуазии выступить против НИРА<sup>98</sup>. Но поскольку в действительности эти тенденции были порождены экономическим кризисом, а не НИРА, его ликвидация естественно не могла стать концом государственного регулирования экономики и социального законодательства. Скорее наоборот, крах НИРА породил широкое движение за сохранение части социально-экономических достижений, зафиксированных в законе о национальном промышленном восстановлении, он также стимулировал выработку новых форм государственного регулирования.

Уже отмечалось, что в целом ряде отраслей американской экономики даже буржуазия считала отмену НИРА нежелательной. В 1935—1936 гг. для этих отраслей были приняты специальные законы, сохраняющие основные положения «кодексов честной конкуренции». В первую очередь это относится к закону Гаффи—Снайдера, подписанному президентом 30 августа 1935 г. Закон не только сохранял в угольной промышленности все условия «кодекса», в том числе фиксирование цен, заработной платы и продолжительности рабочей недели, но и ввел под давлением Объединенного союза горняков режим «закрытого цеха» в отрасли<sup>99</sup>. В 1936 г. был принят закон Коннэли, установивший стандарты нефтяного «кодекса» и в их числе федеральное регулирование междугородных перевозок нефти, а также закон Робинсона-Патмэна, запрещающий некоторые виды «нечестной» конкуренции в розничной торговле. В эти же годы взамен соответствующих «кодексов» федеральное правительство через специальные законы добивается права на регулирование всех видов транспорта<sup>100</sup>. Таким образом, отмена НИРА не привела к автоматическому восстановлению докризисных отношений между государством и экономикой.

Закон о национальном промышленном восстановлении был попыткой ослабить социальную напряженность через широкий классовый компромисс. Ликвидация его не могла не стимулировать роста социальной напряженности, которая в свою очередь порождала новые импульсы социального реформаторства. Поэтому итогом отмены НИРА стало не возвращение администрации к докризисной социальной политике, а новое социальное законодательство, направленное на закрепление

---

<sup>98</sup> Мальков В. Л. «Новый курс» в США. С. 269—271; Сивачев Н. В. Политическая борьба в США. С. 73—74, 114, 125—126.

<sup>99</sup> Курков Н. В. Указ. соч. С. 116—119.

<sup>100</sup> Hawley E. W. Op. cit. P. 214—219, 253—258.

и развитие социально-экономических завоеваний трудовой Америки в 1933 г. Так, логическим следствием ликвидации НИРА, включая пункт 7а, стало принятие уже в 1935 г. закона Вагнера о трудовых отношениях — крупнейшего достижения американского рабочего класса за всю его историю.

### **5. Закон Вагнера о трудовых отношениях: бескомпромиссная борьба**

В 1935 г. сложились наиболее благоприятные условия для успешной борьбы за дальнейшее развитие и углубление законодательства о трудовых отношениях. Рабочее движение — главная опора этой борьбы, еще было единым и находилось на подъеме. В профсоюзах уже состояло около 4 млн. рабочих. Возросла боевитость рабочего движения, что проявилось и во всеобщих стачках 1934 г., и в опережающем росте производственных союзов, и в политизации рабочего движения<sup>101</sup>. Наконец, после промежуточных выборов 1934 г., укрепивших позиции демократических сил, конгресс как никогда ранее был способен на очередную уступку рабочему движению.

Центральной фигурой в разработке нового законодательства стал сенатор от штата Нью-Йорк Р. Вагнер. Сразу же после промежуточных выборов 1934 г. он приступил к работе над законопроектом, в основу которого был положен вызвавший столь противоречивую реакцию билль о трудовых конфликтах 1934 г. Новый законопроект был назван биллем о трудовых отношениях и внесен в сенат Вагнером 21 февраля; 28 февраля идентичный билль был внесен конгрессменом Коннери и в палату представителей. Билль начинался с констатации неравноправного положения рабочего в системе трудовых отношений, так, как оно определялось в законе Норриса — Лагардиа от 1932 г. Этим аргументировалась необходимость коллективной защиты рабочими своих интересов через профсоюзы и посредством заключения коллективных договоров с предпринимателями. Рабочие получали право на стачку. Единственным представителем рабочих считался профсоюз, получивший большинство на выборах. Запрещались дискриминация членов профсоюзов и компанийские союзы. Для контроля за реализацией закона создавался независимый федеральный орган — Национальное управление тру-

<sup>101</sup> История рабочего движения в США в новейшее время. Т. 1. С. 272—280; Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 234.



довых отношений (НУТО), решению которого можно было не подчиниться только добившись соответствующего вердикта окружного суда, подтвержденного Верховным судом. Билль Вагнера — Коннэри был крупным шагом вперед в развитии американского трудового законодательства, новой значительной уступкой организованному рабочему движению.

Билль встретил единодушную поддержку со стороны АФТ и доброжелательное отношение в конгрессе. Апробировать билль Вагнер решил в сенате. Председатель сенатского комитета по труду Уолш дал Вагнеру полную свободу в проведении слушаний и подготовке отчета комитета. Начавшиеся 11 марта слушания выявили поразительно единодушную оппозицию биллю со стороны буржуазии. Все наиболее авторитетные ее организации осудили билль: и ТП США, и НАП, и Ассоциация предпринимателей автомобильной промышленности, и Американский институт железа и стали, и Американский конгресс шахтовладельцев<sup>102</sup>. Аргументы противников билля были суммированы ветераном антипрофсоюзной борьбы, советником НАП Д. Эмери. Он прежде всего брал под сомнение конституционность билля. Билль, по его мнению, нарушал конституцию, во-первых, потому, что регулирование трудовых отношений прерогатива не федерального правительства, а штатов; во-вторых, потому что введение правила большинства будет нарушением прав меньшинства, а следовательно, прав личности, предусмотренных биллем о правах, наконец, потому что дает НУТО «инквизиторскую власть»: расследовать, судить и наказывать вопреки конституционному принципу разделения властей. Эти аргументы были «тяжелой артиллерией» противников билля, но они не были единственными. Утверждалось, что принятие билля ускорит «юнионизацию» промышленности, а это только ухудшит климат трудовых отношений. Вагнера обвиняли в стремлении добиться «монополии АФТ» на рынке труда. Билль критиковали также и за то, что он якобы ставит в неравноправное положение предпринимателей, «дискриминирует» их. В качестве аргумента часто использовалась апелляция к вопиющему несоответствию билля линии, проводимой администрацией в трудовых отношениях и выразившейся в пункте 7 а НИРА и объединенной резолюции конгресса в 1934 г.

Последний из приведенных аргументов являлся отраже-

---

<sup>102</sup> CFC. 1935. March 30. P. 2114—2115; Ibid. 1935. April 13. P. 2283; The Iron Age. 1935. March 28. P. 50—51; Bernstein I. The New Deal Collective Bargaining Policy. P. 100—109; Fine S. Op. cit. P. 375—380; Hutchmacker J. J. Op. cit. P. 191—192.

нием широко распространенного в деловых кругах убеждения в том, что Рузвельт настроен против билля, а эта позиция главы государства вкупе с обструкцией правых в конгрессе предопределила бы поражение Вагнера<sup>103</sup>. Однако Рузвельт упрямо воздерживался от прямого вмешательства в ход обсуждения билля, пытаясь взвесить все обстоятельства и объективно оценить шансы билля. Выступления же представителей администрации носили противоречивый характер. Блокировать билль в комитете по труду так и не удалось. 2 апреля слушания закончились, и Вагнер начал готовиться к репликам на пленарном заседании сената.

Готовились к ним и другие участники развертывающейся политической баталии. 29 апреля АФТ провела общенациональную конференцию для координации борьбы профсоюзов за принятие билля. Активизацию лоббистских усилий лидеры АФТ дополняли открытой подготовкой стачек на случай отклонения билля<sup>104</sup>. Деловая община также тщательно готовилась к этой первой пробе сил в конгрессе. Была предпринята попытка склонить президента к открытому выступлению против билля; соответствующие демарши были предприняты через сенатора Робинсона. Но Рузвельт считал необходимым дать Вагнеру возможность апробировать законопроект и отклонил демарш Робинсона<sup>105</sup>. В связи с этим решено было изменить тактику борьбы против билля: НАП приступила к разработке поправок к биллю, которые выхолостили бы его содержание<sup>106</sup>. Кроме того, была сделана попытка достичь какого-то компромисса с администрацией по этой проблеме. Консультативный совет бизнеса при министерстве торговли предложил правительству добиться снятия билля Вагнера взамен согласия делового мира на продление НИРА в соответствии с предложениями администрации и принятие закона о социальном обеспечении<sup>107</sup>. Но эта попытка также закончилась неудачей. Сторонники компромисса потерпели поражение на съезде ТП США в начале мая; его делегаты отказались поддержать правительственные предложения о продлении НИРА и вместе с тем утвердили резолюцию с требованием снять билль Вагнера<sup>108</sup>.

---

<sup>103</sup> The Iron Age. 1935. February 28. P. 9.

<sup>104</sup> История рабочего движения в США в новейшее время. С. 1. С. 359.

<sup>105</sup> Hutchmacker J. J. Op. cit. P. 195—198.

<sup>106</sup> Bernstein I. The New Deal Collective Bargainings Policy. P. 112—114.

<sup>107</sup> The Public Papers... V. 4. P. 157.

<sup>108</sup> The New York Times. 1935. May 3; NB. 1935. June. P. 62.

15 мая билль Вагнера был представлен пленарному заседанию сената. Напомним, что накануне сенаторы проголосовали за резолюцию о продлении НИРА на 10 месяцев, а не на 2 года, как требовало правительство, предопределив во многом крах НИРА. 16 мая началось обсуждение билля. Сенатор Тайдингс сразу внес одну из поправок, подготовленных НАП. Согласно этой поправке рабочие должны были быть гарантированы от всякого вмешательства извне, а не только со стороны предпринимателей, как это было зафиксировано в билле. По мнению Тайдингса, поправка обеспечила бы равноправие предпринимателей и профсоюзов, но на деле она объявила нелегальной всякую работу профсоюзов по организации рабочих. Демократа Тайдингса тут же поддержали республиканцы Кузенс, Хастингс. В защиту билля выступили сенаторы Уолш, Норрис, Лонг и сам Вагнер. Все они считали, что это положение билля надо рассматривать не с абстрактно-юридических позиций, а учитывая реальности трудовых отношений. Билль дает профсоюзам определенные привилегии, но это лишь следствие неравноправного положения рабочего в системе трудовых отношений и традиционно антипрофсоюзных настроений судей. Поправка Тайдингса, по их общему мнению, будет шагом назад в развитии трудового законодательства, будет возвращением к практике «инджанкшин», судебных антипрофсоюзных предписаний. При голосовании поправка была отвергнута 50 голосами против 21. После этого билль был поставлен на голосование в целом и получил неожиданно значительное большинство: 63 против 12<sup>109</sup>.

Быстрая и убедительная победа Вагнера в сенате была, несомненно, следствием роста влияния рабочего движения, которое в лице АФТ твердо стояло за билль. Практически уже подписав смертный приговор НИРА 14 мая, сенаторы считали самоубийственным теперь не дать рабочим ничего взамен<sup>110</sup>. Столь же твердая оппозиция биллю со стороны буржуазии, как ни парадоксально, помогла биллю. Многие сенаторы, которых убедила аргументация НАП о неконституционности билля, были уже уверены, что деловой мир будет его игнорировать до решения Верховного суда, а тот объявит его неконституционным. Поэтому они «поддались» давлению профсоюзов и проголосовали за билль. Важную

---

<sup>109</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 7. P. 7653, 7654, 7656, 7670—7673, 7675, 7681.

<sup>110</sup> Сивачев Н. В. Политическая борьба в США. С. 131—132.

роль сыграло и то, что билль «вел» искушенный в тонкостях трудового законодательства, опытный тактик Вагнер<sup>111</sup>.

Принятие билля Вагнера сенатом сделало его принятие палатой представителей вопросом времени. Практически единственным средством остановить билль было вето президента, но и оно казалось недостаточным, поскольку большинства, которое набрал билль в сенате, хватало, чтобы билль стал законом и без подписи президента. В этой ситуации Рузвельт решил поддержать билль. Напомним, что за два дня до этого сенат утвердил резолюцию о продлении НИРА на 10 месяцев, а не на 2 года, как требовала администрация. Перспектива ликвидации НИРА с ее рабочими статьями подталкивала президента к осознанию необходимости принятия билля Вагнера. Поскольку же вокруг него размежевание сил было, пожалуй, наиболее четким, поддержка Рузвельтом билля Вагнера была одновременно и решением той дилеммы, которая замаячила перед ним с 1934 г.: пойти на свертывание реформ, опираясь на поддержку консервативного крыла своей партии и деловой общины, или продолжить их, опираясь на демократическую коалицию, сложившуюся к 1935 г.<sup>112</sup>

19 мая делегация конгрессменов посетила Белый дом в надежде выяснить отношение президента к биллю, который поступил на обсуждение в комитет по труду палаты представителей<sup>113</sup>. Рузвельт уже не скрывал своего благожелательного отношения к нему<sup>114</sup>. На следующий день комитет по труду без слушаний принял решение рекомендовать палате представителей утвердить билль Вагнера-Коннери, внеся только одну поправку, согласно которой НУТО включалась в министерство труда<sup>115</sup>. 24 мая президент, пригласив в Белый дом Вагнера, Перкинса, Ричберга, представителей АФТ и министерства юстиции, впервые публично объявил о поддержке билля, потребовав при этом, чтобы Вагнер учел замечания и поправки, которые предложит администрация<sup>116</sup>. С этого

---

<sup>111</sup> Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 250; Bernstein I. *Turbulent Years...* P. 340—341; Hutchmacker J. J. *Op. cit.* P. 195—198.

<sup>112</sup> Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Америка на перепутье. С. 114.

<sup>113</sup> Сивачев Н. В. Политическая борьба... С. 131—132.

<sup>114</sup> Hutchmacker J. J. *Op. cit.* P. 195—198.

<sup>115</sup> Bernstein I. *The New Deal Collective Bargaining Policy.* P. 117—118.

<sup>116</sup> *The New York Times*. 1935. May 25.

момента она стала объектом неприкрытого давления деловых кругов, требовавших существенной переработки билля. При этом непосредственной апелляции к президенту лидеры деловой общины избегали<sup>117</sup>. В основном деловые круги апеллировали к своим «друзьям» в правительстве. Так, министр торговли Роупер с 22 по 29 мая получил 4000 писем и телеграмм. Под давлением нью-йоркских банкиров соответствующие демарши были предприняты М. Экклзом. Ричберг и помощник министра юстиции Стеффенс также приняли активное участие в попытках изменить билль в соответствии с требованиями бизнеса<sup>118</sup>.

Деловая община не прекращала усилий, направленных и на то, чтобы настроить общественное мнение против билля Вагнера — Коннери. 20 мая с большой речью вновь выступил Эмери, заявив, что билль — это не что иное, как вмешательство в «честную игру сил» и «насилие над правами»<sup>119</sup>. 23 мая начал работу ежегодный съезд Американского института железа и стали. Представители корпораций сталелитейной промышленности громкогласно заявили о том, что не признают нового закона. Президент «Бетлехем стил» Ю. Грэйс назвал его «порочным» и заявил: «Мы твердо за открытый цех». Председатель совета директоров «Рипаблик стил» Т. Джирдлер предупредил, что принятие нового закона о трудовых отношениях лишь вызовет «жестokie промышленные сражения и судилища»<sup>120</sup>.

В разгар этих маневров, 27 мая, Верховный суд объявил НИРА неконституционным. Хотя конституционность рабочих статей при этом не оспаривалась, решение суда показало, что проблема конституционности может для билля оказаться решающей. Вагнер поэтому решил несколько переделать вводную часть билля, усилив соответствующие акценты. По его инициативе билль был возвращен в комитет по труду палаты представителей, где и был подвергнут переработке<sup>121</sup>. Уже 10 июня новый вариант был готов, комитет опять рекомендовал пленарному заседанию палаты утвердить его, установив при этом процедурное правило, ограничивающее

---

<sup>117</sup> CFC. 1935. June 1. P. 3655; Bernstein I. Turbulent Years... P. 339.

<sup>118</sup> Bernstein I. The New Deal Collective Bargaining Policy. P. 118—119.

<sup>119</sup> CFC. 1935. May 25. P. 3488.

<sup>120</sup> The Iron Age. 1935. May 30. P. 16—19.

<sup>121</sup> Congressional Record. 1935. V, 79. Part 8. P. 8727.

дебаты 3 часами<sup>122</sup>. Вагнер и Коннери тем самым доказали, что сохраняют решимость бороться до конца. 19 июня началось обсуждение билля палатой представителей. Как и следовало ожидать, противники билля сосредоточились на конституционных аспектах. Конгрессмен Холлистер, выступая от имени республиканского меньшинства комитета по труду, воспроизвел аргументы НАП о нарушении биллем Вагнера — Коннери прав штатов и билля о правах, но ограничение длительности дебатов, дававшее оппозиции лишь полтора часа на выступления, скрывало ее. Республиканец Хартли, соавтор в будущем законе 1947 г. ревизовавшего положения закона Вагнера, попытался добиться возвращения билля в комитет по труду. Его предложение решительно отвергли, после чего билль был утвержден без голосования<sup>123</sup>.

Последней возможностью добиться пересмотра билля стала попытка воздействовать на работу согласительной комиссии обеих палат. Под давлением деловых кругов министр торговли Роупер пытался добиться внесения в билль поправки, напминающей поправку Тайдингса, но ни президент, ни члены согласительной комиссии не пошли ему навстречу<sup>124</sup>. 26 июня тексты билля были согласованы, и на следующий день окончательный его вариант был одобрен обеими палатами конгресса. 5 июля президент подписал закон о трудовых отношениях.

Итак, вопреки упорному и практически единодушному сопротивлению делового мира билль Вагнера — Коннери стал законом. Это была одна из крупнейших побед за всю историю рабочего движения США, ставшая возможной благодаря его росту, сплоченности и боевитости. Закон создал благоприятные условия для дальнейшего повышения уровня организованности рабочего движения, улучшения социально-экономического положения американского пролетариата<sup>125</sup>. Деловая община потерпела одно из самых сокрушительных поражений. Главная его причина — нежелание признать реальность классовой борьбы 30-х годов, упорное игнорирование тех глу-

---

<sup>122</sup> Ibid. 1935. V. 79. Part 9. P. 9683.

<sup>123</sup> Ibid. 1935. V. 79. Part 9. P. 9681, 9731.

<sup>124</sup> Bernstein I. The New Deal Collective Bargaining Policy. P. 125—128.

<sup>125</sup> История рабочего движения в США в новейшее время. Т. 1. С. 361; Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Америка на переломе. С. 115; Международное рабочее движение. Вопросы теории и истории. М., 1981. Т. 5. С. 401; Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 247.

боких сдвигов, которые произошли в сознании американских рабочих после кризиса и которые прежде всего проявились в непреклонном стремлении к сильному, независимому профдвижению.

Как уже указывалось, американская буржуазия была склонна считать сложившиеся до кризиса традиции трудовых отношений оптимальными и рассматривала любую уступку рабочему движению как ненужную и потенциально опасную. Рабочие статьи НИРА были ею признаны лишь в контексте чрезвычайного положения и в ряду тех уступок, которые она получила сама. Однако с самого начала предприниматели пытались удовлетворить тягу рабочих к независимым профсоюзам суррогатом в виде компанейских союзов. Такая позиция не могла не провоцировать профсоюзы на решительную борьбу, которая бизнесом воспринималась как нечто привнесенное извне, как попытка «ввести» классовую борьбу. Ужесточая свою позицию по отношению к рабочему движению, предприниматели в 1935 г. считали уже и рабочие статьи НИРА чрезмерной уступкой. Вера в возможность вернуть трудовым отношениям их докризисные формы была реакционной утопией. И она порождала нереалистическую политику.

Первым ее проявлением было отсутствие конструктивности. Альтернатива биллю Вагнера — Коннери не была разработана; была отброшена даже попытка противопоставить ему рабочие статьи НИРА как более отвечающие интересам бизнеса. Этим же объясняется и поиск аргументов, доказывающих неконституционность билля, как бы надуманны они ни были. Трудовые отношения уже давно стали объектом регулирования федерального правительства, и это было признано Верховным судом. Еще более странным было объявлять правило большинства неконституционным; конституция как раз и предусматривала мажоритарную избирательную систему. Столь же натянуто выглядели аргументы, отражающие конституционные права НУТО; к тому времени существовало великое множество федеральных регулирующих органов, признанных всеми судебными инстанциями.

Даже поражение в борьбе против билля Вагнера — Коннери не убедило деловой мир в необходимости скорректировать свою позицию с учетом реальности. Большой бизнес развернул крупномасштабную подготовку к борьбе против закона в судах и к отражению натиска рабочего движения. Становилось очевидным, что принятие закона Вагнера было только первым шагом в борьбе рабочего класса за признание своих прав на коллективную защиту, что исход этой

борьбы будет решаться не под сводами Капитолия, а в решительной борьбе против произвола предпринимателей на заводах и фабриках.

## 6. Новые зигзаги фискальной политики

Конец 1934 г. ознаменовался усилением критики со стороны деловых кругов финансовой политики правительства, ростом озабоченности сохранением бюджетных дефицитов. Деловой и финансовый мир решительно настаивал на сокращении государственных расходов, которое прежде всего должно было коснуться ассигнований на вспомоществование и общественные работы. Администрация Рузвельта, с самого начала ставившая одной из своих главных задач смягчение социальной напряженности, считала такую меру потенциально опасной. Несмотря на экономическое оживление в 1935 г., не имел работы каждый пятый рабочий, численность безработных так и не опустилась ниже 10 млн. Изменились настроения безработных: безысходность и апатия сменились верой в будущее, основанной на осознании своей силы<sup>126</sup>. В таких условиях любое покушение на фонды вспомоществования и общественных работ спровоцировало бы рост социальной напряженности. Рузвельт был вынужден в очередной раз отложить реализацию своего обещания сбалансировать бюджет ради смягчения классовой борьбы. В послании конгрессу о положении страны, зачитанному 4 января, Рузвельт продекларировал необходимость продолжения дефицитного финансирования, причем подчеркнул, что большая часть социальных ассигнований должна пойти не на вспомоществование, а на общественные работы: «помощь, как наркотик, разъедает человеческий дух», — сказал он<sup>127</sup>. В бюджетном послании конгрессу были названы конкретные цифры: на текущий 1935 финансовый год дефицит планировался в объеме 4,869 млрд. долл., а на 1936 финансовый год — 4,528 млрд.<sup>128</sup>. На пресс-конференции в день опубликования бюджетного послания Рузвельт уточнил приоритеты финансовой политики: бюджет будет оставаться несбалансированным до тех пор, пока существует армия нуждающихся. Президент исключил при этом повышение налогов, заявив, что правительство считает

<sup>126</sup> История рабочего движения в новейшее время. Т. 1. С. 453.

<sup>127</sup> The Public Papers... V. 4. P. 20—21.

<sup>128</sup> Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. V. 5. P. 17.



эту меру нежелательной<sup>129</sup>. Конкретно правительство предложило ассигновать на общественные работы 4 млрд. долл. и добавить к ним 880 млн. долл., оставшихся неизрасходованными за предыдущие годы. Палата представителей утвердила соответствующий билль уже 24 января, но в сенате его ждал более обстоятельный разбор. Так, острые разногласия возникли между большой группой сенаторов, включая многих прогрессистов и сторонников «нового курса», и администрации по вопросу об установлении уровня заработной платы на общественных работах. Сенаторы настаивали на том, чтобы она находилась на уровне заработной платы на аналогичных работах в частном секторе и поддерживали соответствующую поправку к биллю сенатора Маккарэна. Рузвельт же считал, что для определения уровня заработной платы нужно исходить из прожиточного минимума в данном районе. Под угрозой вето президент добился снятия поправки Маккарэна. 8 апреля билль был подписан президентом<sup>130</sup>.

Реакция делового мира на это «расточительство» была неожиданно сдержанной. Во всяком случае, прохождение билля через конгресс не вызвало кампаний протеста, подобно той, которую деловой мир организовал позже против биллей о холдинговых компаниях, банках, трудовых отношениях. Правда, время от времени его представители публиковали монотонные заявления о необходимости сбалансировать бюджет, но они скорее являлись подтверждением верности этому догмату правоверного буржуа, чем конкретным политическим требованием. Окончательное утверждение билля вызвало протесты лишь Национальной лиги за экономию и спровоцировало публичную критику в адрес правительства бывшего директора бюджета Л. Дугласа<sup>131</sup>. Даже съезд ТП США, хотя он и проходил в обстановке враждебности к «новому курсу», высказался весьма сдержанно по этой проблеме. В докладе, подготовленном к съезду специальным комитетом по изучению системы вспомоществования и общественных работ (его возглавил ставший президентом ТП США Х. Сибли), предлагалось передать фонды вспомоществования местным властям, установить более низкие, чем в частном секторе, ставки заработной платы на общественных работах

---

<sup>129</sup> Ibid. V. 5. P. 33.

<sup>130</sup> Сивачев Н. В. Политическая борьба в США... С. 144, 145; Blum J. M. Op. cit. P. 240—241; Mulder R. A. Op. cit. P. 90—93.

<sup>131</sup> CFC. 1935. February 2. P. 651—653; CFC. 1935. March 23. P. 1939; CFC. 1935. April 20. P. 2566—2568.

и распределить ассигнования на них по мелким объектам<sup>132</sup>. Позиция, занятая ТП США, была конструктивной и отчасти приемлемой для правительства. Оно, как указывалось, уже склонялось к мысли о необходимости концентрации федеральных ассигнований на общественных работах и передаче фондов вспомоществования властям штатов. Аналогичным образом администрация считала необходимым поддерживать ставки зарплаты на общественных работах ниже ставок частного сектора. Рузвельт именно поэтому добился снятия поправки Маккарэна, а объявленная им 20 мая шкала зарплаты на общественных работах была столь низкой, что уже летом спровоцировала забастовки. Основная часть ассигнований на общественные работы, которая шла через созданную в рамках ПВА Администрацию по продвижению работ (Works Progress Administration, WPA, далее — ВПА) во главе с Г. Гопкинсом, была действительно распылена на реализацию проектов стоимостью не более 25 тыс. долларов<sup>133</sup>.

Все это убеждает в том, что по вопросам ассигнований и бюджетной политики был достигнут какой-то компромисс, и достигнут он был в конце 1934 г., когда готовился проект бюджета на 1936 финансовый год и билль об общественных работах. А это, в свою очередь, означает, что жесткая позиция, занятая деловой общиной по бюджетным проблемам в конце 1934 г., была тактическим средством для того, чтобы добиться больших уступок от администрации, чтобы подороже «продать» свое согласие на новые социальные ассигнования и сохранение бюджетного дефицита. Ужесточение критики в адрес правительства, таким образом, маскировало выработку компромисса с ним. Это доказывает, что деловой мир, или часть его расценила итоги выборов как доказательство по меньшей мере невозможности свертывания ассигнований на социальные нужды. В какой-то мере это подтверждает и анализ политических прогнозов печатных органов делового мира. Вашингтонский корреспондент «Нэйшнз бизнес» в январском номере журнала безапелляционно заявил, что конгресс примет в ходе начавшейся сессии меры по расширению расходов на общественные работы, а в следующем номере утверждал, что в силу этого бюджет вряд ли удастся сбалансировать до 1938 г.<sup>134</sup>. Аналогичный прогноз на начина-

---

<sup>132</sup> NB. 1935. May. P. 74, 76.

<sup>133</sup> Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 207.

<sup>134</sup> NB. 1935. January. P. 19—21; Ibid. 1935. February. P. 19—21.

ющийся год давал и вашингтонский корреспондент «Айрон эйдж»<sup>135</sup>. Признание деловым миром необходимости продолжения социальных расходов за счет роста государственного долга создавало принципиальную основу для компромисса. От правительства требовались уступки по конкретным проблемам, и они были сделаны. Становится понятным, почему Рузвельт отрицал перспективу повышения налогов; для бизнеса это была самая чувствительная сторона бюджетных проблем. Становится понятным, почему он так упорно боролся с сенаторами из-за поправки Маккарэна и почему так много средств было выделено на военное строительство, обеспечивающее заказами промышленность<sup>136</sup>. Становятся понятными и другие уступки бизнесу.

Компромисс по проблеме ассигнований и бюджета был частью более широкого компромисса. Будучи тщательно закамуфлированным, он выразился в некотором «сдвиге вправо» администрации в начале 1935 г. и определенном «повелении» деловых кругов. Но как всякий верхушечный, кулуарный политический компромисс, заключенный в условиях резкого обострения политической борьбы и выхода на ее арену массовых движений, этот компромисс оказался недолговечным. Уже в мае Рузвельт убедился, что «сдвиг вправо» обеспечил ему лишь падение престижа и былой популярности, поставившее под сомнение даже возможность его победы в 1936 г. Именно в мае происходит сдвиг влево в политике администрации, главным показателем которого стало изменение отношения Рузвельта к биллю Вагнера — Коннери о трудовых отношениях.

Общий сдвиг влево в политике администрации затронул и сферу финансово-бюджетной политики. Компромисс, сложившийся в начале 1935 г., был нарушен администрацией только в одном пункте, но в самом болезненном для бизнеса. 19 июня президент обратился к конгрессу с посланием, настаивая на необходимости повышения налогов. Причем предложенная им форма повышения налогов затрагивала только богатых; он предлагал ввести федеральный налог на наследства и дарения, заменить общую единую ставку подоходного налога на корпорации прогрессивным подоходным, увеличить ставку подоходного налога на «сверхдоходы» и ввести налог на дивиденды акций, принадлежащих корпорации. При этом

---

<sup>135</sup> The Iron Age. 1935. January 3. P. 200—201.

<sup>136</sup> Мальков В. Л. Гарри Гопкинс: страницы политической биографии//Новая и новейшая история. 1979. № 2. С. 138—141.

Рузвельт оправдывал необходимость повышения налогов не бюджетными проблемами, а несправедливым распределением национального дохода; реформа налогообложения, следовательно, имела целью не устранение бюджетного дефицита, а борьбу с концентрацией богатства<sup>137</sup>. Налоговое послание Рузвельта носило, таким образом, подчеркнуто антимонополистический характер. «Радикализм» Рузвельта вполне понятен; он пытался наверстать то, что потерял в начале 1935 г. Своим предложением он перехватил инициативу у сторонников достижения социальной справедливости через налогообложение богатых, наиболее влиятельным из которых был сенатор Лонг, возглавлявший движение за «раздел богатства»<sup>138</sup>. Послание Рузвельта вызвало восторженный прием у левого крыла конгресса. 22 сенатора тут же составили блок и заявили, что готовы «биться» за новый билль все лето. Уже 21 июня Лафоллет добился в сенате прокламации о завершении сессии конгресса только после принятия налогового билля. Президент бросил все свое влияние на чашу сторонников билля. Менее чем через месяц билль одобрила палата представителей, еще через месяц сенат. 31 августа президент подписал новый налоговый закон<sup>139</sup>.

Как и следовало ожидать, реакция буржуазии на эти предложения была сплоченной и резко отрицательной. Практически сразу с критикой билля выступили: НАП, Торговая палата Нью-Йорка, Ассоциация банкиров Нью-Джерси, Комитет по федеральным финансам ТП США, а также целый ряд корпораций и банков. Новые налоги объявлялись «социалистической» мерой, направленной против частной собственности вообще и «американской системы» в частности. Утверждалось, что новые налоги станут препятствием для дальнейшего восстановления экономики, тормозя инвестиции в важнейших отраслях массового производства, которые были наиболее корпорированы. Новые налоги критиковались как несправедливые. Наконец, доказывалось, что повышение налогов бесполезно, поскольку не решает бюджетных проблем; по самым оптимистическим прогнозам новые налоги могли дать не более 340 млн. долл., тогда как дефицит планировался

---

<sup>137</sup> Congressional Record. 1935. V. 79. Part 9. P. 9657—9659.

<sup>138</sup> Печатнов В. О. Демократическая партия США: избиратели и политика. М., 1980. С. 19.

<sup>139</sup> Mulder R. A. Op. cit. P. 118—122; Patterson J. T. Op. cit. P. 62, 68—69.

в размере 4,528 млрд. долл.<sup>140</sup>. Критика налогового билля содержалась и в меморандуме Консультативного совета бизнеса при министерстве торговли — органа, посредством которого и был разработан компромисс по вопросам бюджетной политики в 1934 г. Члены Совета, подтвердив свою приверженность концепции сбалансированного бюджета, вместе с тем считали необходимым дефицитное финансирование в годы кризиса. Однако они не считали возможным и повышение налогов на этот период, иначе «цена сбалансированного бюджета может оказаться слишком высокой»<sup>141</sup>.

Но если у членов Совета еще сохранялась вера в возможность достижения компромисса, и, критикуя новые налоги, они не требовали свертыwania ассигнований на социальные нужды, то большая часть делового мира расценила их как повод к началу открытой атаки на финансовую политику администрации в целом. Опять на щит были подняты требования сократить расходы и сбалансировать бюджет. И эти требования были не просто данью ритуалу, они не были сняты и после того, как Рузвельт 6 сентября объявил о «передышке» в реформаторской деятельности администрации, что подразумевало и прекращение роста расходов и налогов<sup>142</sup>. Даже те представители делового мира, которые приветствовали заявление президента, сочли необходимым тут же оговориться о необходимости предпринять конкретные меры в этом направлении. Это требование поддержали в октябре — съезд АБИ, в ноябре — съезд ААБ, в декабре — съезд НАП. Референдум, проведенный ТП США, показал, что ее члены в соотношении 9 и 1 выступают против роста государственных расходов и сохранения дефицита бюджета<sup>143</sup>. Таким образом, повышение налогов сделало деловой мир противником роста государственных расходов. Компромисс по бюджетным проблемам, достигнутый к началу 1935 г., был отброшен обеими сторонами.

Приближался 1936 год, год президентских выборов. Экономическое оживление шло столь высокими темпами, что ми-

---

<sup>140</sup> CFC. 1935. June 29. P. 4327—4328; Ibid. 1935. July 6. P. 52; Ibid. 1935. July 20. P. 366; Ibid. 1935. August 3. P. 677—678; The Iron Age. 1935. June 27. P. 40—41; Ibid. 1935. July 4. P. 11—51; NB. 1935. August. P. 25—26 Review of Reviews. 1935. August. P. 20—21.

<sup>141</sup> Цит. по кн.: Stein H. The Fiscal Revolution in America. Chicago. 1969. P. 478.

<sup>142</sup> The Public Papers... V. 4. P. 356—357.

<sup>143</sup> CFC. 1935. November 2. P. 2825; Ibid. 1935. November 16. P. 3191; NB. 1935. January. P. 17—19, 54.

нистерство финансов прогнозировало на 1937 финансовый год возможность того, что доходная часть бюджета наконец сравняется с расходной, и будет, таким образом, выполнено одно из главных обещаний Рузвельта, данное им в 1932 г., обещание сбалансировать бюджет<sup>144</sup>. Правда, в бюджетном послании в начале 1936 г. дефицит на всякий случай был запланирован, но в размере всего лишь 1,098 млрд. долл.<sup>145</sup>. Однако вскоре произошло два события, резко изменивших ситуацию. В январе Верховный суд признал неконституционным закон о регулировании сельского хозяйства, а это означало, что правительство лишалось поступлений от налога, введенного законом, и должно было вернуть уже полученные за 1934—1935 финансовые годы деньги. В общей сложности это автоматически увеличивало бюджетный дефицит на 500 млн. долл. 24 января конгресс утвердил вопреки вето президента закон о бонусах ветеранам войны, обязав правительство выплатить ветеранам полагающиеся им до 1945 г. бонусы. Это увеличивало расходную часть бюджета примерно на 2 млрд. долл. В итоге уже в январе возникла реальная перспектива резкого увеличения дефицита; ТП США прогнозировала его в размере около 5 млрд. долл.<sup>146</sup>. Для Рузвельта это создавало весьма щекотливую проблему. Хотя и было достаточно очевидно, что дефицит бюджета не вызвал тревоги избирателей на выборах 1934 г., хотя сдвиг влево его администрации в 1935 г. и обеспечил ему восстановление престижа и популярности, Рузвельт опасался, что республиканцы сделают бюджет центральным вопросом предвыборной кампании и будут обвинять его в невыполнении обещания сбалансировать его<sup>147</sup>.

В итоге Рузвельт счел необходимым предпринять шаги в направлении сокращения бюджетного дефицита. В послании конгрессу от 18 марта Рузвельт потребовал ассигнований на общественные работы в размере всего 1,5 млрд. долл., что привело к сокращению численности занятых на общественных работах к концу года на 1 млн. человек. Было издано распоряжение, требующее всемерной экономии от всех федеральных органов<sup>148</sup>. Эти меры вызвали бы, несомненно, одобрение

---

<sup>144</sup> Blum J. M. Op. cit. P. 246—247.

<sup>145</sup> The Public Papers... V. 5. P. 33.

<sup>146</sup> Blum J. M. Op. cit. P. 257, 305; Nation's Business. 1935. March. P. 15—16.

<sup>147</sup> Blum J. M. Op. cit. P. 259—260.

<sup>148</sup> Chandler L. V. Op. cit. P. 197; NB. 1935. March. P. 17—19.

делового мира, если бы Рузвельт, сочтя меры по экономии недостаточными, не потребовал и нового повышения налогов. Причем поскольку общее повышение налогов в год выборов было политически невозможным, Рузвельт поддержал идею введения нового налога на корпорации, налога на нераспределенную прибыль. Предполагалось, что новый налог увеличит доходную статью бюджета на 1,3 млрд. долл.<sup>149</sup>.

30 марта комитет путей и средств палаты представителей начал рассмотрение нового налогового билля. Сопrotивление делового мира новому биллю было столь же широким, как и в 1935 г. Против него выступили как национальные организации — ТП США, НАП, Американский институт железа и стали, АБИ, так и местные — Торговая палата Нью-Йорка, Ассоциация торговцев Нью-Йорка, Торговая палата Филадельфии, Ассоциация банкиров Пенсильвании. Среди критиков билля были и такие видные финансисты, как У. Олдрич, Р. Леффингуелл, Д. Уорберг, которые в прошлом поддерживали некоторые реформы «нового курса». Против нового налога выступила и большая часть американской прессы<sup>150</sup>.

Утверждение билля конгрессом оказалось непростым. Палата представителей сравнительно быстро утвердила его: слушания в комитете путей и средств и дебаты на пленарном заседании палаты заняли менее месяца, и 29 апреля билль был вотирован. В сенате, где уже наметились контуры двухпартийной консервативной коалиции, билль не без помощи председателя финансового комитета сената П. Гаррисона подвергся резкой критике и был существенно переработан. Аргументы противников билля так действовали на членов комитета, что он порекомендовал сенату вообще отбросить новый налог, заменив его увеличением ставок подоходных налогов на корпорации. Эту версию и утвердил сенат 18 мая. После этого согласительная комиссия целый месяц пыталась разработать компромисс. Рузвельт был вынужден оказывать персональное давление на сенаторов, чтобы сохранить налог на нераспределенную прибыль и свой престиж. Билль был подписан 22 июня и с налогом уже связывалась надежда на

---

<sup>149</sup> The Public Papers... V. 5. P. 105—106; Blum J. M. Op. cit. P. 306—307.

<sup>150</sup> CFC. 1936. April 4. P. 2521—2523; Ibid. 1936. April 18. P. 2744—2746; Ibid. 1936. May 2. P. 2931—2932; Ibid. 1936. May 9. P. 3146; Ibid. 1936. May 23. P. 3326; Ibid. 1936. May 30. P. 3488; NB. 1936. May. P. 50; Ibid. 1936. June. P. 35—38; Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Америка на перепутье. С. 119.

получение лишь 800 млн. долл.<sup>151</sup>. В сентябре с учетом всех перипетий было составлено новое бюджетное послание. На 1937 финансовый год планировался дефицит в 1,516 млрд. долл. Рузвельту удалось предотвратить перспективу резкого увеличения дефицита.

Введение нового налога окончательно убедило деловой мир, что президент склонен решать проблему бюджета не столько за счет сокращения расходов, сколько за счет роста налогов. Это сделало деловой мир бескомпромиссным противником роста государственных расходов, который теперь рассматривался исключительно как прелюдия к новому увеличению налогов. Проблемы бюджета оказались в центре внимания делового мира, добившегося включения пункта о сокращении расходов и ликвидации дефицита в платформу республиканской партии на выборах 1936 г., кандидат республиканцев на президентский пост А. Лэндон был самым убежденным противником дефицитного финансирования государственных расходов<sup>152</sup>. Подобные требования, к которым теперь стало добавляться требование снижения налогов и ликвидации налога на нераспределенную прибыль, были включены в программу восстановления, разработанную ТП США, в решения съездов ААБ, АБИ, состоявшихся до выборов<sup>153</sup>. По мнению министра внутренних дел Г. Икеса, недовольство налогами было главной причиной массового перехода представителей деловых кругов в стан республиканцев<sup>154</sup>.

Таким образом, в 1935—1936 гг. американская буржуазия отказалась от молчаливого одобрения курса администрации на увеличение социальных ассигнований и почти полностью перешла в стан открытых противников дефицитного финансирования. Однако эта бросающаяся в глаза конфронтация отнюдь не была столкновением двух идеологических концепций. И та, и другая сторона исходили из незыблемости принципа сбалансированного бюджета. Расхождения касались лишь определения способов и сроков реализации этого принципа. Администрация исходила из того, что полное и резкое свертывание социальных расходов невозможно, и по-

---

<sup>151</sup> Blum J. M. Op. cit. P. 310—318.

<sup>152</sup> Stein H. Op. cit. P. 87—88.

<sup>153</sup> Current History. 1936. March. P. 565; Ibid. July. P. 14—19.

<sup>154</sup> CFC. 1936. June 27. P. 480; Ibid. 1936. September 26. P. 1928; Ibid. 1935. December 12. P. 3710—3774.

<sup>155</sup> The Secret Diary of Harold L. Ickes. V. 1. P. 652.



этому считала возможным решить проблему дефицита, во-первых, постепенно и, во-вторых, частично за счет повышения налогов, причем из политических соображений было избрано не увеличение общего налогообложения, а рост налогов на корпорации и состоятельных американцев. Такой путь деловой мир, естественно, рассматривал как неприемлемый, активизировав борьбу против расходов и налогов. Эта проблема оказалась в фокусе политической борьбы американской буржуазии против «нового курса».

## 7. Президентские выборы 1936 г.

Развитие политической борьбы в 1935 г. привело, как мы видели, к сдвигу влево курса администрации Рузвельта. Начало этого сдвига относится к середине мая, когда Рузвельт окончательно решил поддержать билль Вагнера о трудовых отношениях. Советские историки-американисты рассматривают изменение политического курса администрации как прямое следствие обострения классовой борьбы и роста антимонополистических настроений<sup>156</sup>. Рузвельт до последнего стремился избежать этого сдвига. Напомним, что после промежуточных выборов 1934 г., показавших, что избиратели левее «нового курса», он пытался продолжить политику «президента всей нации» и, чтобы успокоить правый фланг своей стремительно поляризующейся коалиции, пошел на ряд уступок консервативным силам<sup>157</sup>. Но эти попытки сохранить коалицию 1932 г. за счет все более изощренных политических маневров были все менее успешны. Движение администрации «по середине дороги» с небольшими отклонениями то вправо, то влево вызывало уже рост недовольства с обоих флангов, что мгновенно отразилось на престиже Рузвельта, его шансах на победу в выборах 1936 г. и привело к «отчуждению» конгресса. К апрелю 1935 г. все политические обозреватели сходились на том, например, что к выборам 1936 г. сложится новая партия с более радикальной антимонополистической платформой<sup>158</sup>. Иначе говоря, цель, которую изначально преследовал Рузвельт — не допустить краха двухпар-

---

<sup>156</sup> Мальков В. Л. «Чуть-чуть левее центра»... С. 51—52; Мальков В. Л. «Новый курс» в США. С. 295—296; Сивачев Н. В. Политическая борьба... С. 156—157.

<sup>157</sup> Schlesinger A. M. Jr. The Politics of Upheaval. P. 213.

<sup>158</sup> Current History. 1935. April. P. 64—66; Nation's Business. 1935. April. P. 19—21; Ibid. 1935. May. P. 17—19.

тийной системы, который означал бы возникновение общеполитического кризиса, — требовала теперь изменения способов ее достижения. Сдвиг влево и был нацелен, прежде всего, «на удержание под эгидой «нового курса» главных потоков демократического движения»<sup>159</sup>.

Толчком, ускорившим перестройку политического курса администрации, стал «бунт справа», переход большей части деловой общины к открытой борьбе с «новым курсом». Как указывалось, с марта 1934 г. стал отчетливым рост консервативных настроений внутри деловой общины. Рузвельт пытался нейтрализовать его дополнительными уступками правым силам. Часть лидеров бизнеса откликнулась на призыв Рузвельта сохранять лояльность; на время между администрацией и деловыми кругами было подписано «перемирие». При этом и НАП, и конференция в Уэст Салфэр Спрингс в конце 1934 г. оговорили его сохранение таким количеством требований, что прочность «перемирия» с самого начала не внушала доверия. Но получив хотя бы такой мандат, лидеры ТП США и члены Консультативного совета бизнеса при министерстве торговли сделали все возможное для поддержки «перемирия». При обсуждении важнейших биллей, представленных администрацией, деловой мир либо занял критическую, но конструктивную позицию, либо не препятствовал их прохождению через конгресс. Но уже к концу апреля стало очевидно, что умеренному крылу делового мира не удастся сдержать растущее раздражение бизнеса, не желающего выслушивать их аргументацию и рвущегося в открытую схватку с администрацией. Первыми открыли по ней огонь холдинговые компании, начав самую крупную за все 30-е годы пропагандистскую и лоббистскую кампанию против билля Уилера — Рэйборна. Тогда же большая часть делового мира окончательно переходит в оппозицию планам администрации продлить НИРА. 29 апреля НАП опубликовала заявление, в котором выдвигалось ультимативное требование к правительству: распустить конгресс и снять все обсуждаемые в нем законопроекты до полного восстановления экономики<sup>160</sup>. «Перемирие» с администрацией все более не устраивало деловой мир. В этой обстановке 30 апреля начал работу съезд ТП США, которому суждено было стать поворотным пунктом в эволюции отношений американской буржуазии к «новому курсу».

---

<sup>159</sup> Печатнов О. В. Демократическая партия США. С. 19.

<sup>160</sup> Current History. 1935. June. P. 298—299.

Торговая палата была тогда наиболее авторитетной организацией, представляющей деловой мир. Она слыла средоточием наиболее разумных, дальновидных и социально мыслящих бизнесменов. 1500 ее делегатов теперь собрались в Вашингтоне, чтобы определить позицию просвещенной части деловой общины в один из критических моментов развития политической борьбы. Уже первые речи на съезде задали резко критический по отношению к «новому курсу» тон. С. Страун, экс-президент Палаты, охарактеризовал его как попытку «советизировать» страну, а НИРА назвал «неконституционным». Овацию делегатов вызвало выступление Ф. Джонсона, юриста из «Алабама пауэр компани», прославившегося тем, что он вел возбужденный компанией судебный процесс против ТВА. Президент Института машинного оборудования — одной из самых влиятельных торговых ассоциаций — Д. О'Лири доказывал в своей речи, что обновление основного капитала сдерживается государственным вмешательством, и призывал к ограничению экономических функций государства. С критикой билля Вагнера выступил президент одной из торговых ассоциаций текстильной промышленности Д. М. Бэйтс. В этот же день было объявлено об избрании нового президента Торговой палаты; Г. Гарриман уступил место консервативному рочестерскому банкиру Х. Сибли, который уже в первом своем выступлении охарактеризовал «новый курс» как «временную паллиативу» и открыто приветствовал критику в адрес администрации. Г. Гарриман в прощальном обращении к съезду пытался смягчить критику и придать ей более конструктивный характер. Он призвал бизнес бороться не против «нового курса», а против его «крайностей». Попыткой ослабить впечатление о резко критическом настрое делегатов было и выступление С. Уайнберга, представителя влиятельной фирмы на Уолл-стрите «Голдмэн энд Сакс». Хотя он и упомянул с тревогой о растущем государственном вмешательстве в бизнес, но отметил при этом, что вряд ли есть основание преувеличивать его масштабы, и даже признал полезной и эффективной работу Комиссии по ценным бумагам и бирже<sup>161</sup>.

Таким образом, уже первый день работы съезда Торговой палаты показал, что умеренное крыло ее во главе с Г. Гарриманом не способно контролировать съезд. В этих условиях Рузвельт был вынужден отказаться не только от выступле-

---

<sup>161</sup> The New York Times. 1935. May 1; The Nation's Business. 1935. June. P. 18—19; Congressional Record. V. 79. Part 6. P. 6753—6755.

ния на съезде, но даже от письменного послания в его адрес<sup>162</sup>. На следующий день работы съезда резко критические выступления в адрес правительства уже доминировали. Президент «Америкэн сайэнсид» У. Б. Белл потребовал безоговорочной ликвидации НИРА, ААА и свертывания государственных расходов. У. Уилки выступил с критическим разбором билля Уилера — Рэйборна, Ф. Снайдер — банковского билля, Ч. Денби — билля о социальном обеспечении. В этот же день выступили и два представителя Лиги свободы. Единственным в этот день оратором, воздержавшимся от критики, был президент Института хлопчатобумажной текстильной промышленности Г. Дорр, потребовавший продления НИРА<sup>163</sup>.

2 мая, в последний день работы съезда, умеренное крыло Торговой палаты сделало еще одну попытку сохранить «перемирие» с администрацией. 23 члена Консультативного совета бизнеса при министерстве торговли во главе с Г. Кендаллом посетили Рузвельта в Белом доме. Переданный ему меморандум Совета содержал новую формулу компромисса бизнеса с администрацией: бизнес соглашается на продление НИРА, правительство добивается отклонения билля Вагнера о трудовых отношениях и билля Блэка о 30-часовой рабочей неделе. В беседе члены Совета предлагали Рузвельту согласиться с требованием распустить конгресс и не принимать новых законов, утвердив продление НИРА и билль о социальном обеспечении. Кендалл при этом вынужден был оговориться, что эти предложения не являются предложениями Торговой палаты. Рузвельт, приняв меморандум, ничего не сказал по существу этих предложений, но подчеркнул, что организации бизнеса, включая Торговую палату, не всегда действительно выражают его точку зрения. Этим, вероятно, он хотел принизить значимость уже явного перехода Палаты на консервативные позиции. Но не найдя возможным поддержать позицию членов Совета, он лишил их последней возможности удержать съезд от открытого разрыва с администрацией. Съезд в этот день приступил к голосованию по проектам резолюций. Из 16 резолюций 9 были направлены против «нового курса». Все они были приняты единогласно. Инцидент возник лишь при обсуждении проекта резолюции о НИРА, когда президент Национальной федерации текстиль-

---

<sup>162</sup> The New York Times. 1935. May 2.

<sup>163</sup> The New York Times. 1935. May 2; Nation's Business. 1935. June P. 18—19; The Iron Age. 1935. May 9. P. 56.

щиков заявил, что его организация выйдет из Торговой палаты, если та не поддержит продления НИРА <sup>164</sup>. Съезд, таким образом, закончился победой консервативных сил. «Перемирие», заключенное между правительством и деловыми кругами в конце 1934 г., было в одностороннем порядке разорвано и на этот раз организацией, которая внесла наибольший вклад в его заключение.

Переход деловой общины в открытую оппозицию «новому курсу» лишил Рузвельта возможности продолжать попытки сохранить коалицию 1932 г. и заставил его по-иному оценить сигналы, подаваемые с левого фланга. Г. Икес записал в свой дневник о глубоком впечатлении, которое произвела на президента беседа с сенаторами-прогрессистами 14 мая. Лафоллет говорил ему, что теперь «большой бизнес ни при каких обстоятельствах не поддержит президента» и следует добиваться укрепления левоцентристской коалиции «нового курса», сосредоточив внимание на успешном завершении сессии конгресса и устранении опасности со стороны политиков типа Х. Лонга. Сам Икес предложил использовать в пропагандистском плане отказ съезда Торговой палаты поддержать популярное социальное законодательство, позволявший выставлять администрацию как защитника народных интересов перед лицом эгоистичного большого бизнеса <sup>165</sup>. То, что Рузвельт стал серьезно размышлять о смене уже обветшавшего костюма «президента всей нации» на костюм «борца за народное благо» подтверждается участвовавшими в этот период его выпадами против «себялюбия» бизнеса и попытками проводить параллели между собой и президентом Э. Джексоном <sup>166</sup>. Окончательно поддержав билль Вагнера о трудовых отношениях, он обозначил сдвиг влево курса администрации, а выдвинув новый налоговый билль, завершил его.

Сдвиг влево администрации привел к еще большему отчуждению делового мира. В мае 1935 г. курс на последовательную борьбу против «нового курса» провозгласили съезды двух влиятельнейших торговых ассоциаций: Национальной ассоциации торговцев металлом и Американского института

---

<sup>164</sup> The New York Times. 1935. May 4; Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. V. 5. P. 263—265; Congressional Record. V. 79. Part 6. P. 6898—6899; The Iron Age. 1935. May 9. P. 56; Сивачев Н. В. Политическая борьба. С. 129—130.

<sup>165</sup> The Secret Diary of Harold L. Ickes. V. 1. P. 363.

<sup>166</sup> Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. V. 5. P. 287.

железа и стали<sup>167</sup>. ААБ не решилась на открытый вызов администрации в силу сохраняющейся зависимости банковской системы от государственной помощи, но раздражение банкиров проявилось на съезде в октябре 1935 г. в беспрецедентном случае отклонения утвержденного руководством ассоциации кандидата в вице-президенты только потому, что он был близок к М. Экклзу, автору ненавистной банковской реформы 1935 г.<sup>168</sup> На съезде НАП в декабре 1935 г. призывы к борьбе против «нового курса» прозвучали наиболее отчетливо. Задача промышленников — «ликвидация нового курса», призвал делегатов съезда президент «Дженерал моторс» А. Слоун. В принятой съездом платформе «новый курс» был охарактеризован как продукт «восточной философии» и «иностранный заимствование»<sup>169</sup>.

Таким образом, поворот американской буржуазии от «лояльной оппозиции» к прямой конфронтации с администрацией стал фактом. Начавшееся с марта 1934 г. прогрессирующее отчуждение делового мира от правительства дошло до своего логического конца, отсроченного на время заключения «перемирия». Но условия «перемирия» оказались невыполнимыми для обеих сторон. Для бизнеса оно означало согласиться на продление НИРА, создание системы социального обеспечения, на программу общественных работ, какое-то регулирование холдинговых компаний и на банковскую реформу. Правительство, внося соответствующие билли в конгресс, должно было согласовать их с бизнесом и не допустить принятия конгрессом других «радикальных» законов. Условия «перемирия» разрабатывались кулуарно, компромисс этот носил верхушечный характер. По мере развития событий выяснилось, что буржуазия в большинстве своем считает уступки со своей стороны чрезмерными. На съездах предпринимательских организаций сторонники «перемирия» повсеместно оказывались в меньшинстве. С другой стороны, администрация оказывалась подчас не в состоянии блокировать обсуждение «радикальных» биллей или предотвратить внесение «радикальных» поправок к правительственным биллям. Основную массу предпринимателей и финансистов стали обуревать страхи: они боялись конгресса, не доверяли правительству, опасались потерять контроль над событиями.

---

<sup>167</sup> The Iron Age. 1935. May 23. P. 29—30; Ibid. 1935. May 30. P. 16—19.

<sup>168</sup> Current History. 1936. January. P. 402—403.

<sup>169</sup> CFC. 1935. December 7. P. 3629—3630.

Причем страх рос вместе с ростом экономических показателей, вопреки утверждению консерваторов о том, что отсутствие доверия тормозит восстановление. Но сам факт экономического оживления вдохновлял бизнес на более жесткую оппозицию. «Надежда и оппозиция сменили тревогу и благодарность», — характеризовал смену настроений делового мира Ч. О. Бирд<sup>170</sup>. Необходимость реформы теперь с точки зрения большинства бизнесменов ничем не была оправдана. Буржуазия предпочла замкнуться в привычном мире консервативных, индивидуалистических клише. Во многом это была эмоциональная реакция: нетрудно было предвидеть, что «бунт справа» подтолкнет Рузвельта влево, и бизнес только проиграет от этого. Ведомая эмоциями деловая община оказалась не в состоянии выработать и реалистическую стратегию борьбы. Основными целями этой борьбы теперь стали, во-первых, ликвидация через суды основных законов «нового курса», во-вторых, блокирование новых реформ, в-третьих, нанесение поражения Рузвельту на президентских выборах 1936 г.

Американская судебная система, основанная на несменяемости судей, была самой консервативной ветвью государственного аппарата. Учитывая право Верховного суда трактовать конституцию, судебная система становилась наиболее удобным орудием борьбы против реформ «нового курса». В январе и феврале 1935 г. Верховный суд отменил статью 9с НИРА и резолюцию конгресса о прекращении расчетов золотом при государственных контрактах. Для администрации это были булавочные уколы, но они свидетельствовали об изменении настроений «старцев» в Верховном суде, их готовности начать борьбу с «новым курсом». Поняв это, все консервативные силы и прежде всего Лига свободы развернули кампанию в поддержку действий Верховного суда и в доказательство неконституционности реформ «нового курса». В июне 1935 г. под эгидой Лиги был создан Комитет бдительности юристов во главе с президентом «Крюсбл стил» Р. Девернином, в который вошло до 1000 виднейших американских юристов. К концу 1935 г. Комитет подготовил аргументы в доказательство неконституционности почти всех важнейших законов, принятых в 1933—1935 гг.<sup>171</sup>. Получив такую под-

---

<sup>171</sup> Current History. 1935. December. P. 296—297.

<sup>171</sup> Current History. 1935. November. P. 185—186; Wolfskill G. Op. cit. P. 65, 68—73.

держку, Верховный суд продолжал наносить удары по законодательству «нового курса». В январе 1936 г. он отменил закон о регулировании сельского хозяйства, а всего до мая 1936 г. аннулировал 11 законов, принятых в 1933—1935 гг.<sup>172</sup>.

Но если первое направление борьбы большого бизнеса против «нового курса» оказалось, во всяком случае на первых порах, результативным, то попытки блокировать новые реформы в конгрессе оказались безуспешными; в лучшем случае их результатом было ослабление каких-то положений или затягивание обсуждения биллей. И хотя сессия конгресса 1935 г. оказалась очень напряженной и на редкость затянувшейся, трудно было не признать успех администрации; конгресс в общей сложности утвердил 21 закон, в числе которых были законы о социальном обеспечении, трудовых отношениях, банках и холдинговых компаниях, конгресс утвердил колоссальные ассигнования на общественные работы, повысил налоги на богатых и ввел федеральное регулирование транспорта. В 1936 г. на очередной сессии конгресса Рузвельту удалось добиться утверждения еще целого ряда законопроектов, вопреки уже тотальному сопротивлению делового мира. Был принят закон Уолша — Хили о регулировании условий труда рабочих, занятых на выполнении государственных заказов, законы Робинсона — Патмэна и Коннэли о сохранении условий «кодексов честной конкуренции» в розничной торговле и нефтяной промышленности, была создана Администрация сельской электрификации и, наконец, в очередной раз были повышены налоги на корпорации. Рузвельт еще раз показал свои выдающиеся качества как политика, сумев сплотить законодателей и «протолкнуть» новые реформы. Поражение большого бизнеса в его попытках блокировать «новый курс» со всей очевидностью доказывали необходимость устранения Рузвельта с высшего государственного поста. Борьба против «нового курса» стала прежде всего борьбой против Рузвельта.

В 1935—1936 гг. почти прекращается частная переписка Рузвельта с представителями крупного капитала<sup>173</sup>. Сводятся к минимуму личные контакты представителей делового мира с президентом. Начинается кампания личных нападок на него. В деловых кругах почин в этом деле положили холдинговые компании. Президент Эдисоновского электриче-

---

<sup>172</sup> Сивачев Н. В., Язьков Е. Ф. Указ. соч. С. 116.

<sup>173</sup> Jaeger H. Op. cit. P. 43—44, 151—152.



ского института Т. Маккартер заявил на съезде Института в июне 1935 г. о наличии у Рузвельта «навязчивых идей», явно усомнившись в умственной полноценности главы государства<sup>174</sup>.

Сильные мира сего подключились к грязной кампании клеветы и инсинуаций в адрес Рузвельта и его близких, кампании, достигшей апогея в 1936 г. Если в 1934 г. начавшаяся критика в адрес «нового курса» адресовалась «ньюдилерам», то теперь «новый курс» полностью идентифицировался с личностью Рузвельта. Журналист М. Чайлдс и Д. Кеннеди отмечали накануне выборов «фанатичную ненависть» к президенту «тысяч мужчин и женщин из американского высшего общества». Там стало модным муссировать нелепые слухи о стремлении Рузвельта добиться неограниченной власти и сделать свою жену, а затем и всех сыновей последовательно президентами США. Истоки политического поворота влево администрации Рузвельта, его «измены» своему классу, как тогда выражались, они искали не в реальностях социально-экономической борьбы, а в его «психологической ущербности», «комплексе неполноценности», заставивших искать дешевой популярности в массах. Лига свободы распространяла как конфиденциальные известия слухи о том, что Рузвельт — потомок голландских евреев, что его неотразимая улыбка — итог пластической операции, что он алкоголик и даже тайный коммунист. Слухи эти со вкусом обсуждались в гостиницах и клубах<sup>175</sup>. Подобно эпидемии охватившая американскую буржуазию ненависть к Рузвельту была несомненно персонифицированной ненавистью ко всему тому, что пришло в американскую общественно-политическую жизнь с экономическим кризисом. Ненависть сильных мира сего к главе государства придала особый колорит предвыборной кампании 1936 г., она стимулировала большой бизнес на беспрецедентные по масштабам усилия блокировать переизбрание Рузвельта, но она же предопределила и крупные просчеты в разработке стратегии антирузвельтовской борьбы.

Расчеты на поражение Рузвельта строились на нескольких предпосылках. Первоначально считалось аксиомой, что в 1936 г. образуется третья партия с демагогическо-антимонополистической и псевдопопулистской платформой. Эта пар-

---

<sup>174</sup> Electrical World. 1935. June. P. 31.

<sup>175</sup> Childs M. They Hate Roosevelt. New York — London. 1936; Kennedy J. P. I'm for Roosevelt. New York. 1936; Brooks J. Op. cit. P. 216—217.

тия должна была перехватить часть голосов демократов и дать республиканцам искомое относительное большинство. Однако сдвиг влево «нового курса» резко сузил возможности появления массовой партии такого толка, а смерть в 1935 г. Х. Лонга лишила эту партию лидера. В начале 1936 г. многие представители республиканской партии исключали вообще возможность создания такой партии. В ходе поисков путей нанесения поражения Рузвельту некоторые видные республиканцы предлагали сдвинуть ось партии несколько влево, вслед за Рузвельтом, признать часть реформ «нового курса», короче говоря, они считали возможным получить массовую поддержку на конструктивной реформистской платформе в духе традиционного для партии прогрессизма сенаторов Бора и Норриса<sup>176</sup>. На конвенте республиканской партии ряд требований этих деятелей был включен в платформу партии. Давление этого крыла блокировало выдвижение кандидатом в президенты Г. Гувера, кандидатом от республиканской партии был утвержден губернатор Канзаса А. Лэндон — фигура отчасти компромиссная. Но стратегический и тактический курс республиканцев был все же предопределен сторонниками мобилизации консерватизма<sup>177</sup>. По их расчетам, поражение Рузвельту можно было нанести, сплотив весь правый фланг политического спектра, твердо оставаясь на консервативных, антистейтских, индивидуалистических позициях, поглощая всех недовольных «радикализмом» «нового курса». Основную роль в навязывании этой стратегии республиканской партии сыграла Лига свободы. Ее деятельность в 1935—1936 гг. достигла апогея; накануне выборов 124856 человек были членами Лиги. Лига распространила памфлетов и иных печатных материалов общим тиражом 5 млн. экземпляров, потратив в 1935 г. больше средств на борьбу с «новым курсом», чем национальный комитет республиканской партии. Члены Лиги приняли активное участие в разработке платформы республиканской партии, они же составили 1/3 членов финансового комитета партии. Лига, несомненно, задавала и общий тон кампании 1936 г. — тон «крестового похода» против «нового курса»<sup>178</sup>.

Большой бизнес почти единодушно отдал свой голоса республиканцам. В итоге последние имели громадный предвы-

<sup>176</sup> Current History. 1936. January. P. 337—344; Ibid. 1936. February. P. 449—454; Мальков В. Л. «Новый курс» в США. С. 327—328.

<sup>177</sup> Политические партии в США в новейшее время. С. 77—78; History of US Political Parties. VIII. New York, 1973, P. 2273—2274.

<sup>178</sup> Wolfskill G. Op. cit. P. 62, 65—66, 206.

борный фонд. Дюпоны пожертвовали им 855 тыс. долл., Рокфеллеры — 187 тыс., Меллоны — 130 тыс., Д. П. Морган — 67,7 тыс.<sup>179</sup>. Демократы же получили от большого бизнеса лишь 3% от общего количества вкладов в их предвыборный фонд, а по абсолютному объему сумма этих вкладов была в три раза меньше дотаций из средств профсоюзов<sup>180</sup>. Д. Кеннеди, без труда собравший в 1932 г. 100 тыс. долл. в фонд демократов среди своих друзей на Уолл-стрите, в 1936 г. с трудом организовал банкет в Нью-Йорке в честь Рузвельта<sup>181</sup>. В стан республиканцев вернулись многие из тех, кто голосовал за Рузвельта в 1932 г., и прежде всего представители буржуазии Северо-Востока. Верность демократам сохранили предприниматели Юга. Еще более окрепла уния демократов с еврейским капиталом, представителям которого, помимо всего прочего, все более импонировали антифашистские взгляды Рузвельта на фоне разгула антисемитизма в гитлеровской Германии. В итоге 85% состоятельных американских евреев проголосовали за Рузвельта. Остались верными демократам богатые католики — ирландцы и итальянцы, хотя один из наиболее богатых ирландцев Д. Рэскоб оказался в стане республиканцев. Из протестантской англосаксонской, большей части крупного капитала демократов поддерживали немногие и в их числе кливлендский промышленник и финансист С. Итон и президент «Интернэйшнл бизнес мэшинз» Т. Уотсон<sup>182</sup>. Если в 1932 г. в стане демократов были представители почти всех отраслей американской экономики<sup>183</sup>, то в 1936 г. за Рузвельта голосовали в основном представители табачной и нефтяной промышленности, сконцентрированной на Юге, а также отраслей, производящих товары ширпотреба, и розничной торговли, в наибольшей сте-

<sup>179</sup> Jaeger H. Op. cit. P. 50.

<sup>180</sup> Мальков В. Л. «Новый курс» в США. С. 214—215; Lubell S. *The Future of American Politics*. New York, 1952. P. 48—49.

<sup>181</sup> Whalen R. J. *The Founding Father. The Story of Joseph P. Kennedy*. New York, 1964. P. 186.

<sup>182</sup> Domhoff G. W. *Fat Cats and Democrats*. Englewood Cliffs, 1972. P. 56—57; Gleisser M. *The World of Cyrus Eaton*. New York, 1965. P. 137; Ladd E. C., Hadley C. D. *Transformation of the American Party System*. New York, 1975. P. 42—43, 51, 62—64; Rodgers W. *Think. A Biography of Watsons and IBM*. London, 1970. P. 109—110; Key V. *The Responsible Electorate*. Cambridge, 1966. P. 45—47.

<sup>183</sup> Кредер А. А. Американская монополистическая буржуазия и экономический кризис 1929—1933 гг. // Из истории внутриполитической борьбы и общественной мысли США. Куйбышев, 1981. С. 129—130.

пени стимулируемых мерами администрации по оживлению покупательской способности масс<sup>184</sup>. Следствием господства антирузвельтовских настроений в деловых кругах было, во-первых, то, что  $\frac{2}{3}$  газет выступили против Рузвельта, а также то, что большая часть его сторонников из этой среды предпочла не афишировать свою позицию; открыто поддержали президента лишь Д. Кеннеди и Э. Файлен<sup>185</sup>.

Вторую же часть плана Лиги свободы — создание двухпартийной, консервативной, антирузвельтовской коалиции с участием демократов-южан — осуществить не удалось. Южане-демократы, хотя они все чаще блокировались в конгрессе с республиканцами против многих законодательных инициатив администрации, отнюдь не желали президента-республиканца и сохранили лояльность Рузвельту. Республиканцам так и не удалось пробиться на Юг: Рузвельт получил в 1936 г. голоса всех выборщиков от южных штатов<sup>186</sup>. Стремясь заручиться поддержкой всех правых, Лига свободы предприняла усилия для привлечения к борьбе против Рузвельта даже праворадикальных, полуфашистских и откровенно фашистских группировок.

Но единственная победа Лиги свободы — мобилизация делового мира в поддержку Лэндона — оказалась в сущности самой крупной ошибкой ее стратегов. Посчитав, что объединенных усилий бизнеса будет достаточно, чтобы избрать президентом «даже китайца»<sup>187</sup>, и, призвав его к открытому выступлению против «нового курса», Лига в итоге лишь облегчила демократам мобилизацию голосов рабочих и фермеров, негров и недавних иммигрантов при помощи апелляции к их антимонополистическим настроениям. Из примерно 6 млн. избирателей, добавившихся к президентскому электорату 1932 г., 5 млн. проголосовали за Рузвельта. Электорат республиканцев оказался относительно стабильным, но в условиях быстрого роста количества избирателей-демократов они получили всего 36,5% голосов — самый низкий для них резуль-

---

<sup>184</sup> Jaeger H. Op. cit. P. 50.

<sup>185</sup> Filene E. A. Speaking of Change. New York, 1939; Wecter D. The Age of Great Depression. 1929—1941. New York, 1948. P. 89.

<sup>186</sup> Farly J. A. Behind the Ballots. New York, 1939. P. 304; Billington M. L. The Political South in the Twentieth Century. New York, 1975. P. 75; Ladd E. C., Hadley C. D. Op. cit. P. 42—43.

<sup>187</sup> McFarland C. K. Roosevelt, Lewis and New Deal. 1933—1940. Fort Warth, 1970. P. 55—56.

тат за всю новейшую историю США<sup>188</sup>. Столь же фатальными по своим последствиям оказались усилия Лиги направить предвыборную кампанию республиканцев в русло «крестового похода» против «нового курса», помешавшие в ряде случаев Лэндону занять более или менее конструктивную позицию в споре с демократами. Недаром он сам позже назвал помощь, оказанную Лигой в 1936 г., «поцелуем смерти»<sup>189</sup>. Преданные гласности факты прямых связей видных деятелей Лиги с фашистскими и полуфашистскими группировками в еще большей степени способствовали дискредитации всей кампании.

Рузвельт и демократы сравнительно быстро оценили те преимущества, которые представила им Лига свободы. Было решено сконцентрировать кампанию по борьбе с Лигой и с большим бизнесом, но не с республиканцами. Рузвельт в своих речах ни разу не назвал фамилии Лэндона. В своем выступлении на конвенте демократической партии он обрушился на «экономических роялистов» и «привилегированных принцев новых экономических династий»<sup>190</sup>. Встав в защиту защитника народных интересов от посягательств монополий, имея внушительный список достижений «нового курса», Рузвельт мог заранее поздравить себя с успехом. Уже в феврале он уверял Икеса, что легко выиграет на выборах, в апреле Фарли точно предсказал победу Лэндону только в двух штатах — Мэне и Вермонте, в начале сентября и сам Лэндон уже не верил в свою победу. В октябре усилился приток финансовых средств в фонд демократов; те, кто сделал большие взносы в фонд республиканцев, хотели обезопасить себя ввиду явного их поражения.

Если рассматривать итоги выборов как референдум о «новом курсе», а именно так был поставлен в этой кампании вопрос при помощи Лиги свободы, то американский народ одобрил его. Ликвидация «нового курса» перестала быть политической реальной. Американская буржуазия была вынуждена начать поиски компромисса с ним.

---

<sup>188</sup> Сивачев Н. В., Язьков Е. Ф. Указ. соч. С. 373; Anderson K. The Creation of a Democratic Majority. 1928—1936. Chicago, 1979. P. 29—30.

<sup>189</sup> Мальков В. Л. «Новый курс» в США. С. 326—327; McCoy D. P. Coming of Age. The US in 20 ths and 30 ths. Harmondsworth, 1973. P. 263—264; Wolfskill G. Op. cit. P. 215.

<sup>190</sup> The Public Papers... V. 5. P. 233; Farley J. A. Op. cit. P. 295.

# В ПОИСКАХ КОМПРОМИССА (1937—1940 гг.)

## 1. Борьба вокруг судебной реформы: новая тактика

Получив на президентских выборах 1936 г. внушительную поддержку, Рузвельт начал свой новый президентский срок с попытки реформы судебной системы США и прежде всего Верховного суда. Реформа судебной системы стала рассматриваться Рузвельтом как перспективная задача с 1935 г., когда Верховный суд нанес внушительный удар по комплексу законов «нового курса». В 1937 г. на рассмотрение Верховного суда поступили закон Вагнера о трудовых отношениях, закон о социальном обеспечении и некоторые другие, аннулирование которых означало бы фактическую ликвидацию социального законодательства «нового курса». Вскоре после выборов 1936 г. Рузвельт вплотную задумывается над планами реформы судебных органов, к работе в этом направлении приступило и министерство юстиции. Какого-либо изменения конституционных прерогатив Верховного суда даже не мыслилось. Рузвельта беспокоил лишь персональный состав его членов. Основная их часть (7 из 9) были назначены президентами-республиканцами, твердых либералов было только трое<sup>1</sup>. Рузвельту было достаточно ввести в состав суда несколько либералов, и проблема была бы решена. Но поскольку члены Верховного суда назначались пожизненно, вакансия могла появиться только в случае отставки или смерти судьи. За четыре года пребывания Рузвельта у власти вакансии не открылось, и Рузвельт поставил вопрос о расширении состава Верховного суда<sup>2</sup>. По его плану конгресс должен был принять закон, дающий право президенту по достижении членом Верховного суда 70 лет и ввиду его отказа выйти в отставку, назначать дополнительного судью. Обосновывалась эта мера загруженностью судов и неспособностью судей в силу возраста справиться с объемом работы. Поскольку 6 членов Верховного суда было старше 70, Рузвельт, назначив дополнительно еще 6 судей,

<sup>1</sup> Валерина А. Ф. Политическая борьба в США в 1937 г. вокруг проекта реформы Верховного суда // Вестник МГУ. Сер. 8. 1978. № 4. С. 38.

<sup>2</sup> Baker L. Back to Back. The Duel Between FDR and the Supreme Court. New York, 1967. P. 9—10.

получил бы искомое большинство. Соответствующий законопроект был внесен в сенат Г. Эшерстом и в палату представителей М. Мавериком<sup>3</sup>.

Консервативная оппозиция «новому курсу» восприняла план реформы суда в штыки и начала подготовку к борьбе против него. В пропагандистском плане эта реформа была охарактеризована как стремление Рузвельта «набить» Верховный суд своими марионетками и установить диктатуру<sup>4</sup>. План судебной реформы дал консервативным силам удобную мишень для критики администрации, удобную тем, что эта критика внешне не затрагивала ясно выраженного мандата выборов 1936 г., поскольку в предвыборной кампании эта проблема не дискутировалась. Быстро определив свое отношение к биллю о судебной реформе, консервативная оппозиция должна была выработать тактику борьбы против него. Ранее она пользовалась для этого тактикой прямого противоборства и силового давления бизнеса на законодателей. Она, как мы видели, не принесла существенного успеха, а на выборах 1936 г. лишь способствовала мобилизации сторонников Рузвельта. После выборов успешное ее применение было тем более спорно. В борьбе с планом судебной реформы оппозиция и крупный капитал впервые использовали тактику борьбы «из-за сцены». Она включала в себя временный отход республиканцев и бизнеса с авансцены политической жизни и проведение ими такой политической линии, которая не позволяла прямо отождествлять их с противниками реформы и не способствовала консолидации демократов, раскол в стане которых был единственным, что могло нанести поражение Рузвельту.

Именно такую тактику отстаивал видный деятель республиканской партии У. А. Уайт, необходимость такой тактики поняли и Д. Шус из Лиги свободы, и Р. Маккормик, издатель консервативной «Чикаго трибюн». Во всяком случае, именно они отговорили А. Лэндона выступить против плана реформы в качестве формального лидера республиканской партии. В соответствии с этой тактикой уклонялись от открытой критики судебной реформы и представители деловой общины. Можно назвать лишь несколько имен и организаций, нарушавших

---

<sup>3</sup> Franklin D. Roosevelt and the Supreme Court/Ed. by A. H. Cope, F. Krinskij. Lexington, 1969. P. 23, 26—27; Baker L. Op. cit. P. 22—23; Mulder R. A. Op. cit. P. 171.

<sup>4</sup> The Iron Age. 1937. February 11. P. 67; Ibid. 1937. February 25. P. 27; CFC. 1937. February 13. P. 996.

общую картину. Так, с критикой реформы дважды выступила Торговая палата Нью-Йорка, советник НАП Д. Эмери<sup>5</sup>. Не удержался и представитель семейства Дюпонов<sup>6</sup>. ТП США так и не выступила открыто против реформы; на ее съезде в конце апреля не было представлено даже специальной революции по этому вопросу, хотя речей о стремлении Рузвельта к диктатуре делегаты слышали немало. Состоявшиеся в мае съезды Американского института железа и стали и Национальной ассоциации торговли металлом также уклонились от принятия специальных резолюций по этому вопросу<sup>7</sup>. Хранили молчание и лидеры НАП. Все это должно было продемонстрировать, что оппозиция судебной реформы носит общенациональный характер.

Именно поэтому лоббистскую деятельность в борьбе против реформы взяла на себя не Лига свободы и не национальный комитет республиканской партии, прямо ассоциирующиеся в глазах рядового американца с большим бизнесом, а созданный 15 февраля Ф. Ганнетом Национальный комитет поддержки конституционного правления — независимая общественная организация, в которую не входили ни видные бизнесмены, ни самые известные республиканцы. Сам Ганнет был республиканцем, но на праймериз 1936 г. он был сторонником сенатора Бора, известного своими антимонополистическими взглядами, и в этом смысле был очень удачной фигурой для руководства комитетом. Тем более, что он имел широкие связи с деловым миром. Оттуда Ганнет почерпнул средства для развертывания работы Комитета; тог унаследовал помещение, секретаря и часть членов Комитета за нацию — организации, объединявшей в 1933—1935 гг. тех представителей американской буржуазии, которые выступали с инфляционистскими идеями. Кроме того, только широким финансовым участием американской буржуазии можно объяснить масштабы деятельности комитета: за период с февраля по июнь 1937 г. он разослал по почте 10 млн. писем и обращений<sup>8</sup>. Но хотя связи комитета с крупным капиталом бесспорны, несомненным является и факт явного стремления

---

<sup>5</sup> CFC. 1937. February 27. P. 1367; Ibid. 1937. March 6. P. 1532—1533; Ibid. 1937. July 24. P. 537.

<sup>6</sup> CFC. 1937. June 12. P. 3937.

<sup>7</sup> Baker L. Op. cit. P. 84—85; CFC. 1937. May 1. P. 2928; The Iron Age. 1937. June 3. P. 32—33. 76—77.

<sup>8</sup> Baker L. Op. cit. P. 74—76; Bratter H. M. The Committee for the Nation//Journal of Political Economy. 1941. August. V. 49. N 4. P. 542—543.



комитета избежать отождествления с большим бизнесом, как это произошло с Лигой свободы. Комитет поэтому охотно предоставлял средства для всех противников реформы вне зависимости от их партийной принадлежности.

Национальный комитет поддержки конституционного правления использовал и иные методы лоббистской деятельности. Если в 1934—1935 гг. все лоббистские усилия крупного капитала принимали форму фабрикации писем в конгресс от имени «рядовых избирателей», усилия, как правило, быстро разоблачавшиеся, то комитет избрал более сложный, но менее опасный путь. Но мнению того же У. А. Уайта, мнению, к которому прислушивался Ганнет, главным объектом пропагандистских усилий должен был стать средний класс. Только возбудив его тревогу и озабоченность относительно планов Рузвельта, можно добиться победы, считал Уайт. Деятельность комитета и свелась прежде всего к обработке представителей среднего класса посредством именного обращения по почте. В адресных списках комитета значилось 161 тыс. юристов, 121 тыс. врачей, 140 тыс. священников и т. д. Важным фактором этой кампании стало открытие выступления против реформы Американской ассоциации юристов. Ее президент Ф. Стинчфилд почти сразу осудил правительственный план, а в апреле референдум, проведенный среди 76 тыс. членов ассоциации, показал, что они в соотношении 4 и 1 против него<sup>9</sup>.

В конгрессе республиканцы избрали тактику молчания, предоставляя ведущую роль в борьбе с судебной реформой самим демократам. А среди них план Рузвельта вызвал с самого начала весьма неоднозначную реакцию. Получилось так, что обсуждение билля о судебной реформе началось в сенате, т. е. там, где, как указывалось, наиболее ревниво относились к любому расширению прерогатив президента. Билль создал благоприятные условия для блокировки сенаторов-прогрессистов, сенаторов-южан и республиканцев. Возглавил борьбу против правительственного плана сенатор Б. Уилер, демократ из Монтаны, либерал, личный друг президента и соавтор некоторых законов «нового курса», в том числе закона о холдинговых компаниях, политик, имя которого ассоциировалось с борьбой против большого бизнеса. Его опыт, влияние среди либералов сыграли незаменимую роль в борьбе против реформы. Именно вокруг него стал

---

<sup>9</sup> CFC. 1937. February 27. P. 1367; Ibid, 1937. April 17. P. 2587; Baker L. Op. cit. P. 74—76.

складываться пестрый блок противников судебной реформы, именно через него была налажена координация действий с Национальным комитетом поддержки конституционного правления<sup>10</sup>. Оппозиция сосредоточила внимание на самом уязвимом месте билля о судебной реформе — утверждении о низкой работоспособности членов Верховного суда. Уилер представил для этого специальное письмо председателя Верховного суда Ч. Э. Хьюза, подписанное судьями Л. Д. Брандесом и У. Ван Девантером, в котором доказывалось, что проблемы, с которыми сталкивается Верховный суд, вызваны не низкой работоспособностью судей, а плохой подготовкой материалов о конституционности федеральных законов министерством юстиции. В письме было также показано, что любое увеличение состава Верховного суда только ухудшит его работу. Письмо нанесло внушительный удар по престижу президентского плана<sup>11</sup>. Другим внушительным ударом по плану судебной реформы стало изменение позиции Верховного суда. Совершив поворот на 180°, Верховный суд 29 марта признал конституционным закон о минимуме заработной платы в штате Вашингтон, хотя в июне 1936 г. он признал неконституционным идентичный закон штата Нью-Йорк. 12 апреля сразу по 5 делам была подтверждена конституционность закона Вагнера о трудовых отношениях, 24 мая — закона о социальном обеспечении. Это изменение позиции Верховного суда стало итогом окончательного перехода колеблющихся членов суда от консервативного блока к либеральному, что сразу дало последнему перевес. 18 мая к тому же было объявлено об отставке У. Ван Девантера, одного из ультраконсервативных членов суда. Рузвельт получил возможность пополнить Верховный суд либералом и закрепить господствующее положение в нем своих сторонников. Все это было следствием осознания судьями прошедших в стране перемен и стало важной победой демократических сил<sup>12</sup>. Но в контексте борьбы за судебную реформу это был

---

<sup>10</sup> Валерина А. Ф. Указ. соч. С. 45—46; Мальков В. Л. «Новый курс» в США. С. 330—332; Mulder R. A. Op. cit. P. 175—176; Leuchtenburg W. E. Op. cit. P. 233; Patterson J. T. Op. cit. P. 95—99.

<sup>11</sup> The Secret Diary of Harold L. Lokes V. 2. The Inside Struggle, 1936—1939. New York, 1954. P. 103—104; Baker L. Op. cit. P. 157—158.

<sup>12</sup> Валерина А. Ф. Указ. соч. С. 50—51; Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Указ. соч. С. 168; Шкундин М. З. Указ. соч. С. 178—179.

рассчитанный шаг ее противников, который должен был усилить центробежные тенденции в лагере сторонников Рузвельта.

На этом фоне 23 апреля завершаются слушания в юридическом комитете сената и начинается закрытое обсуждение билля членами комитета. Оно происходит в атмосфере уже открытого бунта сенаторов-демократов. В итоге юридический комитет отверг билль о судебной реформе<sup>13</sup>. Решение юридического комитета было для Рузвельта полной неожиданностью. Он все еще находился под впечатлением своей победы на выборах и не допускал мысли о поражении. Задержку билля в сенате он считал следствием медлительности сенаторов, хотя к середине мая уже 50 из них были на стороне Уилера. Отдав распоряжение Д. Фарли начать «давить» на них, он лишь еще больше ожесточил своих противников. Теперь, чтобы спасти свой престиж, Рузвельт был вынужден согласиться на компромисс<sup>14</sup>. Компромисс был предложен и разработан при активном участии лидера демократического большинства в сенате Д. Робинсона, которому предстояло дирижировать битвой в сенате. Робинсон предложил поднять возрастной предел для судей до 75 лет и ограничить право президента назначать новых судей из расчета только одного в год. В таком виде билль был внесен сенаторами Логэном и Хэтчем. Принятие этого билля означало бы, что с учетом отставки Ван Девантера Рузвельт уже в 1937 г. мог назначить двух новых судей. Для оппозиции этот компромисс был бы поэтому лишь замаскированной победой Рузвельта, и она выступила против него<sup>15</sup>. 6 июля начались дебаты на пленарном заседании сената. Демократы — противники билля, применяя «флибустьерскую» тактику, затягивали их. Перед лицом складывающейся патовой ситуации Рузвельт был вынужден апеллировать к вице-президенту Гарнеру за помощью. Тот предложил вернуть билль в юридический комитет. 22 июля сенатор Логэн внес это предложение. Но оппозиция этим не довольствовалась, ее представители добились ликвидации всякого упоминания о реформе Верховного суда в тексте резолюции. В таком виде она была утверждена 70 голосами против 20; 53 сенатора-демократа из 75 проголосовали за это

---

<sup>13</sup> Franklin D. Roosevelt and the Supreme Court, P. 48.

<sup>14</sup> The Secret Diary of Harold L. Ickes, V. 2. P. 108, 126, 129; Baker L. Op. cit. P. 185—189, 211—215; Patterson J. T. Op. cit. P. 120.

<sup>15</sup> Franklin D. Roosevelt and the Supreme Court, P. 58—59.

постановление<sup>16</sup>. Получив такой мандат, юридический комитет быстро переделал билль, и он был утвержден обеими палатами конгресса, а 25 августа подписан президентом. В новом законе сохранились лишь пункты, касающиеся деятельности федеральных судов низшей инстанции. И хотя Рузвельт при подписании его заявил о продолжении борьбы<sup>17</sup>, было очевидно, что он потерпел крупнейшее за все время пребывания в Белом доме поражение в конгрессе.

Поражение Рузвельта было обусловлено его собственными просчетами, порожденными переоценкой своих возможностей. Успех противников билля был во многом обусловлен использованием новых тактических приемов, но он стал возможным в конечном счете только потому, что Верховный суд признал социальное законодательство «нового курса». Сама логика политической борьбы убеждала в том, что Рузвельту можно нанести поражение только на платформе признания реформ «нового курса». В этом смысле успех консервативных сил был успехом для той части республиканских политиков, которые предлагали сделать это еще в 1936 г., а не для сторонников Лиги свободы, практически прекратившей свою деятельность.

Рузвельт любил повторять, что в 1937 г. он проиграл сражение, но выиграл войну, имея в виду изменение позиции Верховного суда под давлением администрации. Но поражение в борьбе за судебную реформу отнюдь не прошло бесследно. Даже та ограниченная программа реформ, предложенная администрацией в 1937 г., оказалась заблокированной в ее основной части взбунтовавшимся конгрессом. Дезинтеграция внутри демократической партии, неожиданное превращение ее в главный тормоз дальнейших реформ, оформление в 1937 г. двухпартийной консервативной коалиции в конгрессе стали другим негативным последствием этой борьбы. Верховный суд теперь был готов признать конституционность любого закона «нового курса», но конгресс уже не хотел принимать их.

---

<sup>16</sup> CFC. 1937. July 24. P. 535; The Secret Diary of Harold L. Ickes, V. 2. P. 161—162; Baker L. Op. cit. P. 253—262; Patterson J. T. Op. cit. P. 121—124; Яковлев Н. Н. Франклин Рузвельт — человек и политик. С. 217.

<sup>17</sup> CFC. 1937. August 28. P. 1345—1346; The Iron Age. 1937. September 2. P. 58.

## **2. Закон о справедливых условиях труда: последний акт социального законодательства «нового курса»**

В годы «нового курса» был сделан первый шаг в направлении регулирования условий труда: по закону о национальном промышленном восстановлении в «кодексах честной конкуренции» предприниматели должны были зафиксировать максимальную продолжительность рабочей недели и минимальную почасовую ставку заработной платы, а также отказ от применения детского труда. Это был значительный отход от господствовавшего как среди буржуазии, так и среди руководства АФТ индивидуалистического подхода к этим проблемам. Но эти условия, как указывалось, были сформулированы таким образом, что предпринимателям удавалось добиваться сохранения статус кво в большинстве случаев, что порождало массовое недовольство и стимулировало попытки установить более жесткие стандарты условий труда.

В 1935 г. на пути развития такого рода законодательства возникло два значительных препятствия. Отмена НИРА ликвидировала первые незначительные достижения на этом пути, а объявление Верховным судом неконституционным закона о минимуме заработной платы в штате Нью-Йорк делало, казалось, невозможным дальнейшее продвижение вперед. Правда, в 1936 г. конгресс утвердил закон Уолша — Хили о регулировании условий труда на предприятиях, выполняющих государственные заказы. Он предусматривал в случае заключения предпринимателем контракта с федеральным правительством стоимостью свыше 10 тыс. долл. соблюдение последним следующих условий: выплату рабочим сверхурочных за каждый час сверх 40 часов в неделю, что фактически означало установление максимума продолжительности рабочей недели, отказ от использования детского труда и согласие установить заработную плату в соответствии с указаниями министерства труда<sup>18</sup>. Но закон касался тогда незначительной части рабочего класса и был скорее подтверждением стремления администрации продолжить борьбу за углубление социального законодательства. Благоприятные условия для более решительных шагов в этом направлении создались после поворота Верховного суда на 180° и признания им 29 марта 1937 г. конституционности закона о минимуме заработной платы в штате Вашингтон. 24 мая того же года сенатор

---

<sup>18</sup> Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 225—226.

Блэк и конгрессмен Коннери внесли в конгресс билль о справедливых условиях труда, подготовленный при участии представителей администрации Б. Коэна и Т. Коркорана. Билль предусматривал отмену детского труда, установление 40-часового максимума продолжительности рабочей недели и 40-центового минимума почасовой заработной платы.

Какова была расстановка сил в борьбе, развернувшейся вокруг законопроекта? В его поддержку активно выступили широкие слои трудящихся, но у лидеров профдвижения отношение к биллю было неоднозначным. АФТ с момента своего создания выступала против государственного регулирования условий труда<sup>19</sup>. Руководство АФТ временно отошло от этой позиции в годы кризиса, но вслед за его преодолением и после ставшего уже фактом в 1936 г. раскола профдвижения сдвинулось вправо и поддерживало билль только из лояльности к администрации, упорно рассматривая всякую фиксацию минимальной зарплаты как попытку ослабить профсоюзы, сделать их ненужными. Гораздо более активно и последовательно поддерживал билль образовавшийся в 1936 г. Комитет производственных профсоюзов (КПП) <sup>20</sup>. Подход американской буржуазии к этой проблеме почти всецело определялся свойственным ей консерватизмом, она была основным и постоянным противником законодательства такого рода. Ее согласие на соответствующие статьи НИРА оказалось возможным в силу понимания чрезвычайности сложившегося в годы кризиса положения и в обмен на отмену антитрестовского законодательства. В 1935 г. она вернулась к привычным консервативным догмам. Однако в связи с региональными различиями в условиях труда отношение отдельных группировок буржуазии к их регулированию было различным. Установление стандартных условий труда было выгоднее буржуазии Северо-Востока, где они были наилучшими, и оказывалось крайне невыгодным для буржуазии на Юге, где уровень эксплуатации рабочих был намного выше.

Рузвельт заявил о намерении администрации добиваться принятия закона о справедливых условиях труда в послании конгрессу о положении страны в январе 1937 г., а в феврале подтвердил его на встрече с президентом ТП США Х. Сиб-

---

<sup>19</sup> Фонер Ф. История рабочего движения в США. М., 1983. Т. 5. С. 139—140.

<sup>20</sup> История рабочего движения в США в новейшее время. Т. 1. С. 471; Мальков В. Л., Наджафов В. Г. Указ. соч. С. 202—203.

ли<sup>21</sup>. Администрация при этом исходила из того, что регулирование условий труда было популярным требованием рабочих — важнейшей составной части рузвельтовской коалиции. Отражением популярности этого требования было наличие в конгрессе 14 законопроектов о регулировании условий труда. Рузвельт, кроме того, был убежден в том, что относительно гарантированная стабильность жизненных условий рабочих — первое условие его политической умеренности и конформизма, а также залог сохранения покупательной способности масс на уровне, обеспечивающем стимулы для деловой активности. Но при этом непосредственная заинтересованность президента в «проталкивании» соответствующего билля как обычно зависела от степени прямого давления заинтересованных сил, рабочего класса прежде всего<sup>22</sup>.

Слушания по биллю Блэка — Коннери начались в объединенном комитете по труду конгресса в июне. Выступления на них представителей профсоюзов выглядели довольно противоречиво. Наиболее последовательно в защиту билля выступил С. Хиллмэн, президент профсоюза швейников, входящего в КПП. Председатель же КПП Д. Льюис хотя и поддерживал билль, но в его выступлении сквозила свойственная профбюрократии боязнь, что введение минимума заработной платы ослабит притягательную силу профсоюзов. Что же касается У. Грина, президента АФТ, то в его выступлении содержалось столько поправок и оговорок, что «Айрон Эйдж» сразу причислил его к противникам билля<sup>23</sup>.

Выступления представителей делового мира отличались единодушием в критике билля. НАП еще в конце мая опубликовала заявление, в котором отмечалось, что регулирование условий труда приведет к увеличению издержек производства, росту цен и в конечном итоге к ухудшению экономического положения и росту безработицы. НАП поэтому предлагала ограничиться лишь отменой детского труда. ТП США мотивировала свое неприятие билля тем, прежде всего, что «промышленность сегодня объединена в поддержку политики выплаты максимально возможной заработной платы и в поддержку сокращения продолжительности рабочего дня» и, следовательно, не нуждается в законодательстве такого рода. К этим двум ведущим организациям деловых кругов присо-

---

<sup>21</sup> The Iron Age. 1937. February 25. P. 86.

<sup>22</sup> Мальков В. Л. «Чуть-чуть левее центра» ... С. 59; Мальков В. Л., Наджафов В. Г. Указ. соч. С. 177—178.

<sup>23</sup> The Iron Age. 1937. June 10, P. 63.

единились представители целого ряда предпринимательских ассоциаций, выступившие на слушаниях: Национальной угольной ассоциации, Национальной ассоциации лесной промышленности, Института хлопчатобумажной текстильной промышленности, Ассоциации шерстяной промышленности, Национальной ассоциации драпировочного и обивочного текстиля и других <sup>24</sup>.

В конце июля комитет по труду завершил рассмотрение билля и с некоторыми изменениями направил его пленарному заседанию сената. Там главными противниками билля стали демократы из консерваторов-южан, усмотревшие в нем попытку разрушить «самобытность» Юга. Боязнь, что фиксация условий труда приведет к росту цен на промышленные товары, обусловила скептическое отношение к биллю и сенаторов-прогрессистов, представлявших в сенате аграрные штаты Запада. Беспокойство у них вызывала и возможность появления нового федерального регулирующего органа. Однако они все же сочли возможным поддержать билль, добившись того, чтобы условия будущего закона не распространялись на сельскохозяйственных рабочих. В конечном счете 31 июля 56 голосами против 28 билль Блэка — Коннери был утвержден сенатом <sup>25</sup>. Но в палате представителей южанам удалось эффективно противодействовать продвижению билля. Этому во многом способствовала внезапная смерть председателя комитета по труду палаты представителей У. Коннери 15 июня, именно он должен был играть ключевую роль в «проталкивании» билля. Воспользовавшись этим, техасец М. Дайс добился блокирования билля в процедурном комитете палаты представителей. Попытка сторонников билля обойти комитет не увенчалась успехом; не удалось собрать необходимого числа подписей под соответствующей петицией. Рассмотрение билля было отложено до следующей сессии конгресса <sup>26</sup>.

Это было очередное поражение Рузвельта в конгрессе, причем уже нельзя было сказать, что, проиграв битву, он выиграл войну. Пытаясь взять реванш, он принимает решение о созыве внеочередной сессии конгресса. 15 ноября она начала работу. Но обстановка в конгрессе была почти диамет-

---

<sup>24</sup> Fair Labor Standart Act of 1937. Joint Hearings Before the Committee on Education and Labor US Senate and the Committee on Labor House of Representatives, 25th Congress, Washington. 1937. Part 2. P. 624—627, 645, 665, 813, 848, 935—936. Part 3. P. 998.

<sup>25</sup> Mulder E. A. Op. cit. P. 223—227.

<sup>26</sup> Patterson J. T. Op. cit. P. 181—183.



рально противоположна обстановке на предыдущей чрезвычайной сессии в 1933 г. Сходство было только в одном: и та, и другая сессия происходили в условиях экономического кризиса. Действительно, 9 октября 1937 г. началось падение курсов акций на нью-йоркской бирже, а вслед за этим и общее сокращение деловой активности. Начался новый кризис, кризис после четырех лет «нового курса». Он нанес значительный урон престижу президента, усилил борьбу внутри правительства и сделал еще более независимым конгресс. Продолжающееся соперничество АФТ и КПП по-прежнему ослабляло давление рабочего класса на законодателей. Все это позволило южанам-конгрессменам столь же эффективно блокировать билль Блэка — Коннери. Действия южан были столь эффективны, что сделали ненужным даже давление со стороны деловой общины; за все время дебатов против билля дополнительно высказалась только ТП США <sup>27</sup>.

Неудачи, преследовавшие билль Блэка — Коннери в конгрессе в 1937 г., были обусловлены несколькими факторами. Несмотря на популярность билля среди рабочих, лидеры профдвижения недостаточно последовательно боролись за него, а профдвижение в целом было расколото. Правительство после целого ряда крупных поражений в конгрессе и начавшегося кризиса оказалось в замешательстве и было не способно «протолкнуть» билль. Это в свою очередь позволило конгрессменам-южанам, отражавшим интересы предпринимателей Юга, а в их лице всей американской буржуазии проводить обструкционистскую линию и затягивать обсуждение билля. Изменение любого из этих трех факторов — позиции профсоюзов, правительства или конгрессменов-южан — могло уже существенно влиять на судьбу билля.

В 1938 г. эти изменения были налицо. Прежде всего они коснулись позиции правительства. Новый кризис привел к росту безработицы и снижению заработной платы и после некоторого замешательства естественно породил и новые импульсы реформаторской деятельности администрации. Другое изменение касалось позиции южан. В 1938 г. они все начали ощущать крепнущее давление снизу в пользу принятия билля. Симптомом новых настроений населения Юга стала открытая поддержка билля Блэка — Коннери губернаторами 7 южных штатов, а также победа на праймериз Л. Хилла во Флориде и К. Пеппера в Алабаме. И тот и другой добивались

---

<sup>27</sup> CFC. 1937. December 11. P. 3746; Labor and New Deal, P. 220—225; Patterson J. T. Op. cit. P. 189—196.

сенаторского кресла, и тот и другой выступали за принятие билля Блэка — Коннери. Для конгрессменов-южан, которым предстояло возобновление своих мандатов, эти симптомы оказались достаточно внушительными для того, чтобы задуматься о последствиях обструкционистской политики в отношении билля Блэка — Коннери<sup>28</sup>. Новый экономический кризис поначалу вызвал у деловой общины злорадство и поток выпадов относительно «депрессии нового курса» и «рузвельтовской депрессии». Для некоторых из ее представителей кризис стал набатным звоном для попыток организовать очередной крестовый поход против «нового курса». Но это только на первых порах. Чувства неуверенности и озабоченности вскоре взяли верх. Опасения, что Рузвельт использует кризис для того, чтобы выше поднять пошатнувшееся знамя борьбы с большим бизнесом и сплотить таким образом свою коалицию, не покидали буржуазию. В этих условиях лобовая атака на билль могла лишь стимулировать антимонополистические настроения. Буржуазия в итоге отказалась вообще от активной лоббистской деятельности и воздерживалась от открытых суждений по адресу билля. На очередном съезде ТП США в особой резолюции лишь было отмечено, что регулирование условий труда — это прерогатива властей штатов. Резолюцию эту можно было истолковать как признание в принципе правомерности регулирования условий труда<sup>29</sup>. В целом в 1938 г. сложилась более благоприятная атмосфера для успешного завершения работы над биллем.

Администрация начала «продвижение» билля с попытки выработать приемлемый для южан компромисс и предложила дополнить текст билля положением о введении региональной дифференциации условий труда. Но эта идея вызвала критику со стороны АФТ. Тогда в комитете по труду палаты представителей был подготовлен новый вариант. Согласно этому варианту вместо 40-центового минимума заработной платы устанавливался в 1938 г. 25-центовый с последующим повышением до 40 центов через 6 лет, а вместо 40-часовой рабочей недели — 44-часовая с последующим снижением максимума до 40 часов через 2 года. Но и в этом виде билль опять был заблокирован Дайсом в процедурном комитете. Председатель комитета по труду М. Нортон попыталась собрать подписи под петицией, требующей поставить билль на

---

<sup>28</sup> CFC. 1938. January 15. P. 377, 380; Patterson J. T. Op. cit. P. 265.

<sup>29</sup> CFC. 1938, May 7. P. 2949—2950.

голосование без санкции комитета. И в этот момент сдвиг в настроениях южан в полной мере проявил себя. Необходимые подписи 218 конгрессменов были собраны, билль был поставлен на голосование и утвержден 314 голосами против 97. После этой решающей победы осталось только согласовать оба варианта билля. 14 июня согласованный текст был утвержден обеими палатами. 25 июня Рузвельт подписал новый закон<sup>30</sup>.

Последний акт социального законодательства «нового курса» оказался затянувшимся и наполненным ожесточенной борьбой. Причиной этого стали как выявившиеся слабости демократического движения в целом, так и неспособность партии Рузвельта стать последовательной носительницей социальных реформ. Важный вклад в кампанию обструкции биллю внесла и американская буржуазия. Однако ее позиция отличалась стремлением избежать прямой конфронтации с администрацией. Оппозиции удалось выхолостить закон; в 1938 г. согласно новому закону зарплата была увеличена только 250 тыс. человек, а продолжительность рабочей недели сократилась у 1,5 миллиона американцев, но его принятие тем не менее было воспринято буржуазией как поражение<sup>31</sup>. Закон закрепил за федеральным правительством право регулирования условий труда, что стало еще одним доказательством бесперспективности индивидуалистического подхода к социальным проблемам.

### **3. Дальнейшая эволюция трудовых отношений: поиск неоконсервативной концепции**

Принятие закона Вагнера о трудовых отношениях хотя и было крупным поражением буржуазии, она не считала, что все потеряно и готовилась дать отпор рабочему движению. В этих целях предприниматели жестко придерживались линии на игнорирование закона и делали все для нанесения поражения профсоюзам в их борьбе за окончательную институализацию. Готовились к решающей схватке и профсоюзы. В 1936 г. их главной задачей было продление мандата Рузвельта на выборах. Его победа была бы немыслима без той ши-

---

<sup>30</sup> CFC. 1938. April 9. P. 2297; 1938. April 23. P. 2617; Ibid. 1938. June 18. P. 3884; Ibid. July 2. P. 47; Labor and the New Deal. P. 220—230; Patterson J. T. Op. cit. P. 242—247; Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 228—229.

<sup>31</sup> CFC. 1938. June 18. P. 2861; Ibid. 1938. October 29. P. 2626; The Iron Age. 1938. June 23. P. 52—53.

рокой поддержки, которую он получил от рабочих, и они совершенно справедливо рассматривали эту победу как свою. Именно поэтому вскоре после выборов КПП — наиболее динамичная сила американского профдвижения — начала подготовку к штурму главных цитаделей антипрофсоюзного фронта крупного капитала: автомобильной и сталелитейной промышленности. Юнионизация этих отраслей стала бы завершением коренного перелома в трудовых отношениях, начавшегося в годы кризиса. Чтобы скватер возможность предпринимателей в их борьбе против стачечников, решено было прибегнуть к испытанному средству: начать публичные расследования их деятельности. По инициативе профсоюзов сенатор Лафоллет внес предложение создать специальный комитет для расследования фактов нарушения предпринимателями гражданских прав рабочих в ходе трудовых конфликтов. 6 июня 1936 г. сенат одобрил соответствующую резолюцию, а в январе 1937 г. начались открытые слушания<sup>32</sup>.

На этом фоне вступило в активную фазу забастовочное движение. Объединенный профсоюз автомобилестроителей, избрав своей главной целью господствующую в отрасли «Дженерал моторс», начал в декабре 1936 г. на ее заводах во Флинте (Мичиган) сидячую забастовку. Использование такой формы борьбы оказалось для руководства корпорации неожиданным, а потому эффективным. А. Слоун, глава корпорации, первое время отказывался вести переговоры с бастующими, требуя их безоговорочной эвакуации с территории заводов<sup>33</sup>. Вся правая печать начала твердить о незаконном характере сидячих стачек, о покушении на права собственности, даже о насилии забастовщиков над желающими работать. Цель этой кампании в печати была очевидной — принудить местные власти и федеральное правительство к вмешательству в конфликт. Однако ни Рузвельт, ни губернатор штата Ф. Мэрфи не поддались на провокации, склоняя руководство «Дженерал моторс» к началу переговоров с профсоюзом. Тем временем конкуренты корпорации, пользуясь моментом, резко расширили производство автомобилей. Уже в январе 1937 г. это привело к возникновению разногласий в руководстве «Дженерал моторс»: У. Кнудсен, вице-президент корпорации и глава ее самого крупного отделения «Шевроле», стал выступать за начало переговоров. В последней попытке

---

<sup>32</sup> Auerbach J. S. Op. cit. P. 73, 75, 99.

<sup>33</sup> Sloan A. P. The Story of the General Motors Strike. New York, 1937.

расколоть забастовщиков Слоун объявил о своем согласии выполнить все требования забастовщиков, кроме одного — признания профсоюза. Но забастовщики держались твердо, и 11 февраля «Дженерал моторс» капитулировала. С апреля ее примеру последовала и «Крайслер моторс». Из автомобильной «большой тройки» осталась только компания Г. Форда. Автомобильная промышленность была в основном юнионизирована, численность Объединенного профсоюза автомобильных строителей достигла к лету 1937 г. 350 тыс. человек<sup>34</sup>.

Созданный летом 1936 г. Организационный комитет рабочих сталелитейной промышленности вел одновременно подготовку к борьбе и в этой отрасли американской промышленности. Как и в автомобильной, главной целью комитета стала юнионизация ведущей в отрасли «Юнайтед Стейтс стил корпорейшн». В сравнительно короткий срок, апеллируя к рабочим-иммигрантам, составлявшим большую часть занятых на заводах корпорации, комитету удалось добиться полного паралича компанейского союза. Председателю совета директоров корпорации М. Тэйлору предстояло сделать трудный выбор. «Юнайтед Стейтс стил» произвела в 1936 г. стали больше, чем Германия, впервые после начала кризиса получив внушительную прибыль. Английское правительство уведомило Тэйлора о намерении разместить на его заводах крупный заказ на поставки стали для реализации планов военно-морского строительства. Трудовой конфликт обошелся бы корпорации чрезвычайно дорого. С другой стороны, Тэйлор не был уверен в своей победе в случае конфликта. В январе 1937 г. на фоне сидячей стачки в «Дженерал моторс» он провел серию секретных встреч с главой КПП Д. Льюисом, посовещовался с Рузвельтом, к которому имел доступ как член Консультативного совета бизнеса при министерстве торговли. Рузвельт горячо поддержал установление контакта с профсоюзами. 4 марта было подписано первое соглашение между «Юнайтед стейтс стил» и организационным комитетом. И хотя корпорации «малой стали» («Бетлехем стил», «Рипаблик стил», «Янгстаун шит энд тьюб», Армко,

---

<sup>34</sup> История рабочего движения в США в новейшее время. Т. 1. С. 426—431; The Iron Age. 1937. January 14. P. 55; 57; Ibid. 1937. January 28. P. 42; Ibid. 1937. February 4. P. 82—85; Ibid. 1937. February 11. P. 56—59; Ibid. 1937. February 18. P. 58—59; Bernstein I. Turbulent Years. P. 550—554.

«Нэшнл стил») оставались на антипрофсоюзных позициях, брешь в их фронте была пробита<sup>35</sup>.

Активизация забастовочного движения создала благоприятные условия для признания конституционным закона Вагнера. 12 апреля 1937 г. сразу по пяти делам закон Вагнера был признан конституционным<sup>36</sup>. Таким образом, весной 1937 г. рабочее движение добилось крупных успехов: были сокрушены цитадели «открытого цеха» и признана конституционность закона Вагнера. Коренной перелом в развитии трудовых отношений был завершен. Американской буржуазии теперь предстояло осознать этот факт.

Осознание это пришло не сразу. Часть бужуазии пыталась добиться поворота трудовых отношений вспять. В том же 1937 г. инициативу такого рода взяли на себя корпорации «малой стали». Капитуляция «Юнайтед стейтс стил» буквально шокировала их. На очередном съезде Института железа и стали в мае 1937 г. сторонники «открытого цеха» перешли в наступление. Президентом Института стал Т. Джирдлер, глава «Рипаблик стил», получивший широкие полномочия по подготовке к разгрому профсоюза. На заводах «малой стали» была повышена зарплата до уровня требуемого организационным комитетом, чтобы лишить его популярного лозунга. Началось накопление оружия для борьбы с возможным захватом заводов стачечниками. Большое внимание было уделено подготовке общественного мнения. Умело используя глубоко укоренившийся в американском сознании пиетет перед частной собственностью, пропагандисты «малой стали» добивались моральной изоляции КПП, ассоциируя сидячие стачки с покушением на права собственности. Наконец, предприниматели сами выбрали удобное время для конфликта, спровоцировав стачку объявлением локаута. 26 мая она началась. Во многих городах имели место открытые вооруженные столкновения. В Чикаго полиция расстреляла демонстрацию бастующих у завода «Рипаблик стил». Рузвельт попытался ликвидировать конфликт, создав специальное посредническое управление, но Джирдлер отказался пойти на переговоры с профсоюзом. Тем временем КПП оказывала интенсивное давление на Рузвельта, требуя открыто встать на его сторону. Рузвельт не нашел ничего лучшего, чем ответить шекспировской фразой: «Чума на оба ваших дома».

---

<sup>35</sup> История рабочего движения в США в новейшее время. Т. 1. С. 411—418; Bernstein I. Turbulent Years. P. 458—474.

<sup>36</sup> Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 252—253.

В начале июля стачка закончилась, рабочие вернулись на заводы <sup>37</sup>.

Поражение КПП в конфликте с корпорациями «малой стали» привело к временному росту компанийских союзов в этой отрасли. Но это была пиррова победа. В апреле 1938 г. подписала соглашение с профсоюзом крупнейшая в электро-технической промышленности «Дженерал электрик», затем лидирующая в радиотехнической промышленности «Рэйдиоу корпорейшн оф Америка». В 1939 г. пришла очередь мясоконсервной промышленности: коллективный договор подписали крупнейшая в отрасли фирма «Армур». В 1940 г. началась стачка на заводах Г. Форда, а на следующий год и эта фирма, несмотря на фанатичную ненависть к профсоюзам ее основателя, признала Объединенный профсоюз автомобилистроителей. В 1941 г. перед профсоюзами капитулировали и корпорации «малой стали» <sup>38</sup>. К 1941 г. численность профсоюзов достигла 8,4 млн. человек (2,857 млн. в 1933 г.), в них состояло 34,1% промышленных рабочих <sup>39</sup>.

Признание Верховным судом конституционности закона Вагнера и быстрая юнионизация основных отраслей американской промышленности сделали бесперспективной борьбу за возвращение трудовых отношений к докризисному их состоянию. Логика политической борьбы выдвигала на передний план задачу не ликвидации закона Вагнера, а его модификацию в интересах крупного капитала. Именно в 1937 г. американская буржуазия начинает кампанию за ревизию закона Вагнера, которая закончилась через 10 лет принятием закона Тафта — Хартли <sup>40</sup>.

Уже через неделю после решения Верховного суда состоялось заседание совета директоров НАП в Уайт Салфэр Спрингс. Д. Эмери выступил на нем с докладом, обосновывая необходимость изменения тактики. Задачей теперь является, говорил он, ликвидация не закона, а его «односторонности». Этот вопрос обсуждался и на съезде ТП США, открывшемся 26 апреля. В принятой съездом резолюции под-

---

<sup>37</sup> История рабочего движения в США в новейшее время. Т. 1. С. 418—422; The Iron Age. 1937. June 3. P. 86; Ibid. 1937. June 10. P. 62, 91, 93; Ibid. 1937. June 24. P. 64, 78, 90; Ibid. 1937. July 1. P. 49—50.

<sup>38</sup> Herndon B. Ford. London, 1970. P. 174—175; Labor and the New Deal. P. 298—302.

<sup>39</sup> Bernstein I. Turbulent Years. P. 608—610, 611—613, 748, 769—770.

<sup>40</sup> Борисюк В. И. США: У истоков современной антирабочей политики. М., 1982. С. 24.

черкивалась необходимость модификации закона Вагнера в плане ликвидации его «пропрофсоюзной» направленности. Предлагалось, в частности, дополнить положение о «нечестной практике» предпринимателей в трудовых отношениях изложением «нечестной практики» и профсоюзов<sup>41</sup>.

В начале июля НАП опубликовала пространное заявление об основных направлениях ревизии закона Вагнера. Наличие у профсоюзов определенных прав должно налагать на них и определенные обязанности, отмечалось в нем, профсоюзам следует запретить «насилие» по отношению к неорганизованным рабочим, использование некоторых форм борьбы (сидячие забастовки, забастовки солидарности) и ввести обязательное тайное голосование накануне объявления стачки<sup>42</sup>. В печатных органах деловой общины, на съездах и конференциях предпринимательских организаций выдвигались и некоторые другие направления ревизии закона Вагнера. Часто выдвигалось требование о пересмотре статуса НУТО, чтобы ликвидировать его «односторонность» и сделать «непартийным органом». Для этого предлагалось ограничить «инквизиторскую власть» НУТО над предпринимателями, дать им право петиции в НУТО, расширить, наконец, контроль НУТО над профсоюзом<sup>43</sup>. Выдвигались требования ограничить политическую активность профсоюзов, особенно их право делать финансовые дотации в предвыборные фонды нужных профсоюзам политических деятелей<sup>44</sup>. Все эти направления ревизии закона Вагнера сходились в одном: они предусматривали ограничение прав профсоюзов и расширение контроля за их деятельностью. В 1937—1938 гг. требование пересмотра закона Вагнера было выдвинуто всеми крупными предпринимательскими организациями.

В 1939 г. деловая община смогла приступить к практической реализации этих требований. Споспествовал тому целый ряд обстоятельств. Первое из них — раскол профдвижения. Наметившийся в 1935 г., он становился все более неизбежным в 1936—1937 гг. и был окончательно оформлен с созданием Конгресса производственных профсоюзов (КПП) в но-

---

<sup>41</sup> CFC. 1937. May 1. P. 2927; The Iron Age. 1937. April 22. P. 69; Ibid. 1937. April 29. P. 70; Ibid. 1937. May 1. P. 2927; Ibid. 1937. June 3. P. 76—77.

<sup>42</sup> The Iron Age. 1937. July 15. P. 75.

<sup>43</sup> CFC. 1938. November 26. P. 3246; The Iron Age. 1937. August 19. P. 27; Ibid. 1938. August 18. P. 55.

<sup>44</sup> The Iron Age. 1937. April 29. P. 70.



ябре 1938 г. Открытая борьба профобъединений не только ослабила способность рабочего класса к отражению контр наступления буржуазии, она привела к сдвигу вправо руководства АФТ. Это нашло свое выражение в выдвижении в 1938 г. требования ревизии закона Вагнера, создающего, по мнению руководства АФТ, более благоприятные условия для деятельности КПП<sup>45</sup>. Переход руководства АФТ на ревизионистские позиции создал условия для блокирования с ним предпринимателей и дал возможность буржуазии выдавать свои требования за требования рабочих.

Другим обстоятельством, способствующим началу реализации планов пересмотра закона Вагнера, стала морально-политическая изоляция КПП — наиболее последовательного борца за сохранение закона в неизменном виде. Как указывалось, сидячие забастовки позволили буржуазии начать кампанию по дискредитации КПП и сравнительно быстро настроить мелкую буржуазию, средние слои и часть рабочего класса против него, используя господство буржуазной морали в массовом сознании с ее культом собственности<sup>46</sup>. В 1938 г. в качестве орудия дискредитации КПП буржуазия и АФТ использовали также комитет палаты представителей по расследованию антиамериканской деятельности. Играя на антикоммунистических чувствах американского обывателя, комитет пытался доказать, что КПП является орудием «коммунистического заговора» или даже «рукой Москвы»<sup>47</sup>. Умело использовала буржуазия в борьбе против КПП и рост изоляционистских настроений в США перед лицом приближающейся войны. Поскольку именно в КПП оказалась масса ранее неорганизованных рабочих-иммигрантов, он был объявлен скопищем нежелательных иностранцев, представляющих угрозу для безопасности США. Наконец, важным условием для начала попыток ревизовать закон Вагнера стали результаты промежуточных выборов 1938 г., резко усиливших республиканскую оппозицию в конгрессе.

Первый билль с поправками к закону Вагнера, как ни парадоксально, был внесен по инициативе АФТ сенатором Уолшем. К маю 1939 г. на рассмотрении конгресса находилось уже несколько таких биллей. Наиболее полная ревизия

---

<sup>45</sup> CFC. 1938. July 16. P. 362; The Iron Age. 1937. February 4. P. 90; Ibid. 1937. February 11. P. 69.

<sup>46</sup> Мальков В. Л. «Новый курс» в США. С. 220, 223, 299, 317.

<sup>47</sup> История рабочего движения в США в новейшее время. Т. 1. С. 434—436.

закона Вагнера была предложена сенатором Бёрком. В его билле содержалось перечисление «нечестной практики» профсоюзов в трудовых отношениях и предусматривалось изменение статуса НУТО за счет включения в его состав представителей буржуазии и установления прямого контроля НУТО над профсоюзами, включая их регистрацию<sup>48</sup>. В мае 1939 г. в комитетах по труду обеих палат начались слушания по всем этим биллям. Слушания сопровождались резкой активизацией лоббистской и пропагандистской деятельности предпринимательских организаций. Накануне НАП опубликовала результаты исследования причин кризиса 1937—1938 гг. Одной из причин было названо расстройство трудовых отношений, которое напрямую было увязано с законом Вагнера. В марте — апреле НАП и ТП США опубликовали свои проекты поправок к закону, которые были затем утверждены на съездах ТП США, Ассоциации предпринимателей хлопчатобумажной промышленности, Института железа и стали. В начале июня план ревизии закона Вагнера был представлен непосредственно Рузвельту делегацией Консультативного совета бизнеса при министерстве торговли<sup>49</sup>.

Обстановка, складывающаяся в конгрессе и вне его, не благоприятствовала активным наступательным боям против сторонников ревизии. Администрация, отвергнув все проекты поправок, была вынуждена взять курс на затягивание обсуждения биллей в конгрессе; билли застряли в комитетах и в 1939 г. так и не покинули их. Правда, буржуазия могла записать в свой актив несколько более мелких побед. Так, в марте Верховный суд признал право предпринимателей не восстанавливать на работу участников сидячих забастовок, что было равносильно объявлению их незаконными, и был сделан практический шаг по ограничению права на стачку. В июне НУТО, уступив давлению предпринимателей, в явочном порядке предоставила им право петиции в НУТО, по закону принадлежавшее лишь профсоюзам. Наконец, в нескольких штатах были приняты новые законы о трудовых отношениях, включавшие требования деловой общины<sup>50</sup>.

Начавшаяся в сентябре 1939 г. вторая мировая война из-

---

<sup>48</sup> CFC. 1939. January 28. P. 515; The Iron Age. 1939. February 16. P. 54; Ibid. 1939. April 20. P. 52.

<sup>49</sup> CFC. 1939. March 11. P. 1413; Ibid. 1939. April 1. P. 1895; Ibid. 1939. April 22. P. 2363; Ibid. 1939. May 6. P. 2675; Ibid. 1939. May 25. P. 3162; The Iron Age. 1939. June 8. P. 88, 90.

<sup>50</sup> The Iron Age. 1939. March 2. P. 81; Ibid. 1939. June 29. P. 51; Millis H. A., Brown E. C. Op. cit. P. 317.

менила очередность задач, стоящих перед администрацией и конгрессом, и облегчила борьбу против сторонников ревизии закона Вагнера, но прекратить их деятельность было уже невозможно. В 1940—1941 гг. эта борьба шла вокруг законопроекта, выдвинутого конгрессменом Смитом. Билль Смита, как и билль Бёрка, содержал перечень «нечестной практики» профсоюзов, но был дополнен положениями, существенно ограничивающими право рабочих на стачку. Так, в билле Смита впервые было предложено принудительно ввести «охладительный» период перед началом стачки. Запрещались стачки, не поддержанные большинством рабочих на тайном голосовании; было предусмотрено, кроме того, лишение профсоюзов, организовавших несанкционированные забастовки, всех прав, вытекающих из закона Вагнера<sup>51</sup>. В июне 1940 г. и в декабре 1941 г. палата представителей утверждала билль Смита, но билль «застревал» в сенатском комитете по труду.

Администрации, таким образом, уже отказавшейся от выдвижения новых реформ, удалось в 1939—1940 гг. сохранить в основном статус кво в трудовом законодательстве. Но теперь администрация вела борьбу с противником, занимающим иные позиции, чем в 1935 г. В 1937—1940 гг. американская буржуазия была вынуждена признать невозможность восстановления докризисного типа трудовых отношений, смириться с правом рабочих на коллективную защиту, стачку, признать необходимым государственное регулирование трудовых отношений<sup>52</sup>. Фактически это была борьба двух концепций государственно-монополистического регулирования — неолберальной и неоконсервативной<sup>53</sup>. И хотя последняя окончательно оформилась в послевоенное время, ее основные контуры применительно к трудовым отношениям были уже достаточно четкими.

#### **4. Завершение эволюции фискальной политики: кейнсианство поневоле**

Финансово-бюджетная политика правительства Рузвельта была предметом политической борьбы. Особой остроты она достигла в 1935—1936 гг. Большая часть ее участников счи-

---

<sup>51</sup> Бирюсюк В. И. Указ. соч. С. 260—261; Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 260—261; Nathmacher J. J. Op. cit. P. 259—261.

<sup>52</sup> История рабочего движения в США в новейшее время. Т. 1. С. 524—525.

<sup>53</sup> Сивачев Н. В. США: государство и рабочий класс. С. 287—288.

тала идеальным состоянием правительственных финансов сбалансированный бюджет. Но для Рузвельта более важной задачей было достижение социального мира, который был тогда невозможен без крупных ассигнований на общественные работы и вспомоществование. Деловая община, встревоженная прежде всего ростом налогов, настаивала на безотлагательном выравнивании статей бюджета за счет сокращения этих ассигнований. Выборы 1936 г. красноречиво свидетельствовали о том, что приоритетность целей, избранная администрацией, более предпочтительна для избирателей, и это не могло не смягчить напор критики со стороны деловых кругов.

Однако к концу 1936 г., ко времени начала работы над проектом федерального бюджета на 1938 финансовый год, экономическое положение страны значительно улучшилось. За 1936 г. объем валового национального продукта США вплотную приблизился к докризисному уровню. Все экономисты сходились на том, что в 1937 г. будет продолжаться рост. Это привело к существенному рассасыванию безработицы<sup>54</sup>. В 1937 г. намечалось принятие закона о справедливых условиях труда, и можно было рассчитывать, что сокращение продолжительности рабочей недели приведет к дальнейшему рассасыванию безработицы. Наконец, с 1936 г. вступал в действие закон о социальном обеспечении, по которому безработные начинали получать пособие уже не из федерального бюджета, а из особых фондов. По мнению министра финансов Моргентау, ситуация, как никогда ранее, благоприятствовала выполнению данного обещания демократов сбалансировать бюджет за счет сокращения государственных расходов на общественные работы. Моргентау и директору бюджета Беллу удалось убедить Рузвельта в реальной возможности безболезненно реализовать эту цель. В бюджетном послании поэтому уже в 1938 г. предусматривалось достижение положительного сальдо бюджета, для чего на 1 млрд. долларов сокращались ассигнования на общественные работы и от всех ведомств требовался курс на всемерную экономику<sup>55</sup>. В итоге этих сокращений численность занятых на общественных работах к сентябрю 1937 г. сократилась более чем на 1,5 млн. человек, количество получающих пособие почти на 5 милли-

---

<sup>54</sup> Chandler L. V. *Op. cit.* P. 3, 5; Roose K. D. *The Economics of Recession and Revival*. New Haven, 1954. P. 24—25, 42.

<sup>55</sup> CFC. 1937. January 9. P. 163—164; *Ibid.* 1937. January 16. P. 376—377; Blum J. M. *Op. cit.* P. 261; Stein H. *Op. cit.* P. 91—95.

онов. За 9 месяцев 1937 г. дефицит удалось уменьшить в 10 раз, и в министерстве финансов рассчитывали, что наметки бюджетного послания будут реализованы<sup>56</sup>. И это еще раз доказывает, насколько предан был идее сбалансированного бюджета президент Рузвельт.

Однако понятного в таком случае ликования среди представителей делового мира не было, они на первых порах не сочли нужным даже выразить элементарного одобрения планов администрации. И этот феномен объяснялся просто: приступив к сокращению расходов, Рузвельт ничего не сказал о сокращении налогов. Правда, он заявил, что не будет вводить дополнительных налогов, но в июне 1937 г. потребовал расследования фактов уклонения от уже существующих налогов. Итогом этих расследований стал налоговый закон 1937 г., перекрывший некоторые лазейки и давший казне дополнительно 50—100 млн. долл. в год<sup>57</sup>. Для большого бизнеса это было слишком очевидное доказательство нежелания администрации сокращать налоги, что и было главной причиной сдержанной реакции его представителей на планы администрации сбалансировать бюджет.

Но планам этим так и не суждено было сбыться. Уже летом основные экономические показатели замерли, в сентябре началось сокращение производства стали, а в октябре все показатели с головокружительной скоростью покатались вниз. За последующие 9 месяцев промышленное производство сократилось на треть, безработица выросла более чем вдвое: с 5,1 млн. человек в сентябре 1937 г. до 10,8 млн. в мае 1938 г.<sup>58</sup> Начался новый экономический кризис, который тогда в США называли «рецессией». Кризис резко обострил борьбу внутри правительства. Вице-президент Гарнер, министры Моргентау, Роупер, Фарли считали его причиной потерю предпринимателями деловой уверенности, вызванной, по их мнению, постоянным бюджетным дефицитом, налогами, трудовыми конфликтами. Главный путь выхода из кризиса они видели в устранении этих явлений. В частности, они настаивали на более решительном свертывании государственных расходов, снижении налогов и скорейшей ликвидации бюджетного дефицита. В противовес им Икес, Гопкинс, Эклз, Коркоран и Коэн главной причиной кризиса считали сокра-

---

<sup>56</sup> Chandler L. V. Op. cit. P. 195; Blum J. M. Op. cit. P. 383—384.

<sup>57</sup> Blum J. M. Op. cit. P. 333—337.

<sup>58</sup> Roose K. D. Op. cit. P. 42, 55.

шение потребительского спроса, вызванного как режим свертыванием общественных работ, так и монополистической практикой завышения цен. Соответственно они настаивали на необходимости расширения масштабов общественных работ, не взирая на объемы бюджетного дефицита. То же самое рекомендовал в своих письмах президенту известный уже тогда английский экономист Д. М. Кейнс. И та, и другая группировка вели борьбу за влияние на президента. Поначалу Рузвельт твердо придерживался курса на сокращение государственных расходов курса, взятого еще в начале года. В январском бюджетном послании 1938 г., хотя и признавалась невозможность достижения баланса доходов и расходов в текущем 1938 финансовом году из-за вызванного кризисом сокращения поступлений в бюджет, указывалось на необходимость достижения этой цели в ближайшее будущее. Поскольку Рузвельт опять заявил о том, что новых налогов не будет, было очевидно, что бюджет будет сбалансирован за счет дальнейшего сокращения расходов<sup>59</sup>. Это была несомненная уступка правому крылу администрации, служившему рупором требований буржуазии.

Для американской буржуазии начало нового экономического кризиса стало не только доказательством ошибочности политики администрации вообще и финансовой в частности; кризис позволил начать ее тотальную критику, игнорируя итоги выборов 1936 г. Как и следовало ожидать, главным объектом критики стала налоговая политика и прежде всего введенный в 1936 г. налог на нераспределенную прибыль. В самом начале кризиса НАП опубликовала результаты исследования влияния этого налога на экономику, согласно которым введение этого налога отрицательно сказалось на деловой активности, затормозив инвестиции. К такому же выводу пришла и ТП США<sup>60</sup>. По мере углубления кризиса шквал протестов нарастал. За ликвидацию этого налога выступил съезд ААБ, АИБ, НАП. По опросам финансируемой бизнесом исследовательской организации «Конференс борд» из 360 бизнесменов 358 рассматривали этот налог как препятствие для деловой активности<sup>61</sup>. Сенатор Бирнс направил

---

<sup>59</sup> CFC. 1937. October 2. P. 2161; Ibid. 1937. October 23. P. 2623; Ibid. 1937. December 4. P. 3579; Ibid. 1938. January 8. P. 177; The Secret Diary of Harold L. Ickes. V. 2. P. 242. 280, 317; Stein H. Op. cit. P. 195.

<sup>60</sup> CFC. 1937. September 4. P. 1521; Ibid. 1937. October 2. P. 2163.

<sup>61</sup> CFC. 1937. October 30. P. 2781; Ibid. 1937. November 6. P. 2946; Ibid. 1937. November 13. P. 3051; Ibid. 1937. December 11. P. 3755.

письма руководителям 100 крупнейших корпораций с просьбой указать на главное условие восстановления веры бизнеса в будущее. Все они назвали ликвидацию налога на нераспределенную прибыль<sup>62</sup>. Конгресс не устоял перед массированным давлением, и в начале апреля сенат принял решение о ликвидации этого налога<sup>63</sup>.

Но уже к этому времени Рузвельт порвал с сомнениями и колебаниями, он решил вернуться на путь реформ и, в частности, к практике дефицитного финансирования. Несмотря на угрозу отставки Моргентау, президент объявил о том, что считает необходимым провести «подкачку насоса», стимулировать кризисную экономику новой инъекцией государственных средств. 12 апреля в послании к конгрессу он затребовал новых ассигнований на общественные работы в размере полутора миллиардов долларов<sup>64</sup>. Одновременно Рузвельт попытался вновь поднять знамя «борьбы против специальных привилегий». Вполне очевидно, что отмена налога на нераспределенную прибыль — одно из крупных достижений антимонополистических сил — рассматривалась им как нежелательное явление. 13 апреля в письме председателям финансовых комитетов обеих палат Рузвельт потребовал сохранения этого налога. Энергичное давление администрации заставило сенат изменить свое решение, но консервативная коалиция в конгрессе добилась все же снижения ставок налога на нераспределенную прибыль. Раздраженный Рузвельт отказался подписать этот налоговый билль, но, учитывая, что 1938 финансовый год уже истек, не стал накладывать на него вето; налоговый билль 1938 г. стал законом без подписи президента. Деловой мир впервые за 30-е годы добился снижения ставок налогов. Вместе с тем конгресс, уже ощущавший давление снизу, от вновь выросшей армии безработных, оказался вынужденным утвердить и президентский план «подкачки насоса». Это произошло 16 июня<sup>65</sup>. Таким образом, конгресс впервые одновременно увеличил расходы федерального правительства и снизил ставки налогов.

Получив новые ассигнования, правительство, используя уже налаженный административный механизм их расходования, быстро добилось удвоения числа занятых на обществен-

---

<sup>62</sup> Roose K. D. Op. cit. P. 213.

<sup>63</sup> CFC. 1938. April 9. P. 2295.

<sup>64</sup> CFC. 1938. April 16. P. 2466; Stein H. Op. cit. P. 109—112; Tugwell R. G. The Democratic Roosevelt. P. 445—448.

<sup>65</sup> CFC. 1938. June 18. P. 3885.

ных работах и вновь довело численность получающих помощь до 21,3 млн. человек. Дефицит бюджета вновь вырос и составил в 1939 финансовом году 2,2 млрд. долларов<sup>66</sup>. В мае падение производства замедлилось, с лета наметилось медленное восстановление.

Для сторонников использования государственных расходов в качестве стимула для ускорения экономического развития кризис 1937—1938 гг. стал экспериментальным подтверждением правильности их концепции. Действительно, внешне последовательностью событий выглядела следующим образом: снижение государственных расходов в 1937—1938 финансовых годах вызвало спад производства, стимулирование потребительского спроса дополнительными ассигнованиями на вспомоществование и общественные работы в 1939 финансовом году вызвало экономическое оживление. Эксперимент оказался столь впечатляющим, что сторонники этой концепции не только получили права гражданства в академических кругах, но и стали доминирующей силой среди экономистов-экспертов правительства. Под непосредственным впечатлением от этого эксперимента Рузвельт окончательно отказывается от планов сбалансировать бюджет в обозримом будущем. Об этом было прямо сказано в январском бюджетном послании 1939 г., а на 1940 финансовый год дефицит планировался в объеме 3,3 млрд. долларов<sup>67</sup>. После начала второй мировой войны и резкого увеличения военных ассигнований планы эти вообще были забыты.

Помимо этого, эксперимент 1938 г. убедил и часть делового мира в необходимости и полезности государственных расходов для стимулирования деловой активности. Уже в январе 1938 г., говоря о причинах кризиса 1937—1938 гг., председатель совета директоров нью-йоркского «Нэшнл Сити бэнк» Д. Перкинс в качестве первой из них назвал прекращение правительством «инфляционной поддержки» бизнеса через государственные расходы и дешевый кредит<sup>68</sup>. 13 апреля комиссия по экономической политике ААБ признала также необходимость политики «подкачки насоса» в чрезвычайных условиях. Под этим заявлением стояли подписи видных представителей финансового мира: президента Ассоциации С. Адамса, А. Джаннини, У. Олдрича, Т. Престона, Л. Эйр-

---

<sup>66</sup> Chandler L. V. Op. cit. P. 137, 195.

<sup>67</sup> CFC. 1939. January 7. P. 29.

<sup>68</sup> CFC. 1938. January 15. P. 366.



са<sup>69</sup>. В заявлении НАП от 2 мая, хотя и критиковалась политика администрации, но необходимость расходов на вспомоществование целиком признавалась. Интересную эволюцию претерпели высказывания Г. Хеймана, президента «Нэшнл ассошиэйшн оф кредит мен», организации, объединяющей 20 тыс. банкиров и предпринимателей. Еще 6 июня 1938 г. он высказывался против политики «подкачки насоса», а 13 июля уже признал, что одной из причин начавшегося оживления экономики был рост государственных расходов<sup>70</sup>. Но, пожалуй, наиболее красноречиво выглядело признание опасности, таящейся в резком сокращении государственных расходов, со стороны НАП. В докладе о причинах кризиса 1937—1938 гг. специальная комиссия НАП в первую очередь называла именно это<sup>71</sup>. Иначе говоря, под непосредственным воздействием нового кризиса деловая община вновь осознала стабилизирующую роль государственных расходов. Доктрина сбалансированного бюджета еще не была отброшена; буржуазия просто вернулась к этому, к чему она пришла на горьком опыте кризиса 1929—1933 гг. и от чего отказалась в 1935—1937 гг. Этот сдвиг в сознании буржуазии, несомненно, способствовал успешному прохождению через конгресс плана «подкачки насоса». Но обретенное вновь буржуазией понимание стабилизирующей роли государственных расходов опять и опять порождало страх перед возможным новым повышением налогов. Именно поэтому уже после первых признаков начавшегося оживления даже те, кто признал стимулирующую роль государственных расходов, стали требовать их свертывания, снижения налогов и ликвидации дефицита. Начиная с осени 1938 г. это требование вновь выдвигают последовательно съезды АБИ, ААБ, НАП, ТП США<sup>72</sup>.

И в борьбе за достижение этой цели деловая община имела теперь гораздо больше шансов на успех. Выборы 1938 г. принесли долгожданное усиление позиций республиканцев, что в сочетании с прогрессирующим сдвигом вправо демократов-южан расширило влияние консервативного крыла конгресса. Была предпринята попытка найти и более удобное

---

<sup>69</sup> CFC, 1938, April 23, P. 2626.

<sup>70</sup> CFC, 1938, May 7, P. 2951; 1938, June 11, P. 3747; Ibid. 1938, July 16, P. 365.

<sup>71</sup> The Iron Age, 1939, February 16, P. 61.

<sup>72</sup> CFC, 1938, November 5, P. 2741; Ibid. 1938, November 19, P. 3100—3101; Ibid. 1938, December 10, P. 3549—3550; Ibid. 1939, May 6, P. 2575—2776.

пропагандистское прикрытие для требования о свертывании общественных работ. В январе 1939 г. было начато громкое расследование случаев использования фондов ВПА на выборах в сенат в 1938 г. По крайней мере, в трех штатах факты такого рода подтверждались. Это дало повод говорить об общественных работах как орудии демократов в их борьбе против оппозиции и требовать их свертывания<sup>73</sup>.

Борьба в конгрессе по вопросу об ассигнованиях на общественные работы была упорной. Рузвельт запросил 875 млн. долларов на оставшуюся часть финансового года, конгресс выделил 725 млн., Рузвельт затребовал еще 150, конгресс урезал требуемую сумму до 100. На 1940 финансовый год президент запросил 1,5 млрд. долларов на ВПА, но конгресс отказался вообще вотировать эти ассигнования. Правда, сокращение ассигнований на общественные работы сопровождалось быстрым ростом военных расходов<sup>74</sup>, так что сократить государственные расходы так и не удалось. Но деловой мир добился все же одной важной победы в 1939 г.: конгресс ликвидировал налог на нераспределенную прибыль, а президент был вынужден смириться с этим<sup>75</sup>. Как и в предыдущем году, конгресс, одобрив рост государственных расходов, снизил налоги. А это означало сохранение бюджетного дефицита. С началом войны, когда военные ассигнования резко увеличились, дефициты достигли уже астрономических по тем временам величин.

Таким образом, в 1937—1939 гг. правительство после ряда крутых поворотов в своей фискальной политике пришло к убеждению о невозможности сократить в обозримом будущем государственные расходы, будь то ассигнования на общественные работы или военные расходы. Вместе с тем политическая реальность — растущая консервативная оппозиция в конгрессе — не позволяла компенсировать эти расходы дополнительным налогообложением, скорее наоборот, с 1938 г. конгресс все более склонялся к снижению налогов на корпорации. Это означало, что бюджетные дефициты сохранятся неопределенное время. И хотя нет сомнения в том, что Рузвельт оставался приверженцем концепции сбалансированного бюджета, на практике он потерял всякую надежду на ее реа-

---

<sup>73</sup> Porter D. L. Congress and the Waning of the New Deal. Port Washington, 1980. P. 42—43.

<sup>74</sup> The Iron Age. 1939. August 17. P. 64; Porter D. L. Op. cit. P. 62—88.

<sup>75</sup> The Iron Age. 1939. June 29. P. 53.

лизацию, а в его окружении уже многие отбросили и саму эту концепцию. Кейнсианская, в сущности, фискальная политика в 1938—1939 гг. (одновременный рост расходов и снижение налоговых ставок) была, как мы видим, итогом политической борьбы в конгрессе, где в 1938 г. сложилась консервативная коалиция. Эта коалиция смогла добиться снижения налогов на корпорации, но оказалась не способной сократить государственные расходы.

Американская буржуазия в 1935—1936 гг. упорно требовала ликвидации бюджетных дефицитов, рассматривая их как прямую дорогу к росту налогов. Выборы 1936 г. показали, сколь мощные силы стоят за сохранение расходов на общественные работы, что на время заставило бизнес умерить пыл. Кризис 1937—1938 гг. стал для деловой общины дополнительным подтверждением стабилизирующей роли государственных расходов. Вместе с тем, вызвав на время замешательство правительства и усилив позиции консервативного крыла в конгрессе, кризис позволил буржуазии добиться сначала сокращения ставок налога на нераспределенную прибыль, а затем и его ликвидации. Эти успехи позволяли ей с большей легкостью мириться с ростом государственных расходов, тем более когда речь зашла уже о военных расходах. В итоге, продолжая резко выступать против налогов, введенных в 1935—1936 гг., деловой мир к 1940 г. фактически смирился с ростом государственных расходов и хроническими дефицитами бюджета, оставаясь, тем не менее, твердым приверженцем концепции сбалансированного бюджета. Из представителей буржуазии на кейнсианские позиции встал лишь М. Экклз. Но опыт войны, когда оказалось, что гигантские дефициты отнюдь не препятствие для невиданных темпов экономического роста, поколебал стойкую приверженность доктрине сбалансированного бюджета и привел к формированию влиятельной группы кейнсианцев-бизнесменов в лице Комитета за экономическое развитие. Сохраняющаяся еще внешняя приверженность делового мира к этой ортодоксальной доктрине носила уже чисто ритуальный характер<sup>76</sup>.

## **5. Американская буржуазия и «новый курс» в 1937—1940 гг.**

Открыто бросив все силы на борьбу с Рузвельтом, олицетворяющим «новый курс» в 1936 г., американская буржуазия была обескуражена итогами выборов. Контроль над

---

<sup>76</sup> Jaeger H. Op. cit. P. 131.

администрацией еще на 4 года сохранялся за Рузвельтом, а это означало, что нужно делать шаги по восстановлению более лояльных отношений с ним. Сразу же после выборов многие представители делового мира поспешили выразить свою готовность к сотрудничеству с администрацией<sup>77</sup>. Итоги выборов, кроме того, означали, что реформы уже необратимы<sup>78</sup>. Поражение республиканцев на выборах вызвало дальнейшую дискредитацию консервативного руководства партии и обострило критику в их адрес сторонников обновления за неконструктивную и негибкую позицию<sup>79</sup>. Что касается Лиги свободы, то она после выборов вступила в полосу упадка. Уже в декабре 1936 г. был распущен ее штат, а 3 сентября 1940 г. Лига была официально ликвидирована<sup>80</sup>. Изменился и тон американской прессы: Херст, например, распорядился прекратить травлю администрации, поскольку, по его словам, стало очевидно, что на стороне Рузвельта народ<sup>81</sup>.

Однако готовность делового мира признать необратимость реформ не вдохновила Рузвельта на выдвижение новых. Как и в 1934 г., он, казалось, был обескуражен масштабами своей победы и поспешил сделать успокоительные заявления в адрес бизнеса. Лишь в конце декабря Рузвельт высказался в пользу принятия закона о регулировании условий труда, но в январском бюджетном послании требовал сокращения государственных расходов<sup>82</sup>. Иначе говоря, правительство не жалело сил для демонстрации своей умеренности, которая выглядела тем более странной, что ни закон Вагнера, ни закон о социальном обеспечении еще не были утверждены Верховным судом, и потому игнорировались буржуазией.

И опять инициативу активных действий взяли на себя массовые движения. В конце 1936 г. началась сидячая забастовка рабочих «Дженерал моторс». Резкое обострение трудовых отношений, еще раз убедив президента в опасных

---

<sup>77</sup> CFC. 1936. November 21. P. 3252; Ibid. 1936. November 28. P. 3402; Ibid. 1936. December 5. P. 3555; Ibid. 1936. December 12. P. 3682; Jaeger H. Op. cit. P. 53.

<sup>78</sup> CFC. 1936. November 28. P. 3402; Ibid. 1936. December 5. P. 3555; Ibid. 1936. December 12. P. 2772; Ibid. 1936. December 19. P. 3897.

<sup>79</sup> CFC. 1937. January 2. P. 45; Маныкин А. С. Республиканская партия США в поисках альтернативы «новому курсу» // Вестник МГУ. История. 1978. № 5. С. 34.

<sup>80</sup> Wolfskill G. Op. cit. P. 247.

<sup>81</sup> Tebbel J. Op. cit. P. 259.

<sup>82</sup> CFC. 1936. December 5. P. 3554—3555; Ibid. 1937. January 2. P. 36; Ibid. January 9. P. 163—164.

последствиях курса предпринимателей на игнорирование сложившейся реальности, заставило его искать способ быстрого и эффективного воздействия на членов Верховного суда, чтобы не допустить их отрицательного вердикта по законам, принятым под давлением демократических сил. Итогом этих поисков стал скороспелый план судебной реформы, план, вызвавший бунт конгресса, и, по иронии судьбы, обернувшийся крупнейшим поражением Рузвельта сразу после его крупнейшей победы. Но это поражение не было единственным. Конгресс блокировал билль Блэка — Коннери о справедливых условиях труда, билль о реорганизации правительства, хотя последний шел навстречу пожеланиям оппозиции упорядочить структуру новых федеральных органов, отложил принятие закона о регулировании сельского хозяйства. Правда, Рузвельт мог засчитать в качестве своей победы утверждение Верховным судом важнейших законов «нового курса», но даже в этом случае итоги очередной сессии конгресса выглядели обескураживающими, что, несомненно, предопределило решение президента созвать в 1937 г. внеочередную сессию<sup>83</sup>.

Главной причиной этих неожиданных поражений была начавшаяся эрозия рузвельтовской коалиции, ускоренная забастовками и планом судебной реформы. Важную роль сыграло то, что буржуазия в ходе развернувшейся в начале 1937 г. борьбы отказалась от тактики прямых действий и начала действовать «из-за сцены». Ход и исход этой борьбы показал, что Рузвельту можно нанести поражение, но для этого требуется более искусная тактика и популярные лозунги. Начавшийся в 1937 г. экономический кризис еще более усилил центробежные тенденции в рузвельтовской коалиции. Зрелище еще ранее разногласия в администрации вылились в ожесточенную борьбу, буквально парализовавшую ее. Конгресс стал неуправляемым, и в результате чрезвычайная сессия конгресса, закончившаяся 21 декабря 1937 г., не утвердила вообще ни одного правительственного билля. Рузвельт, озадаченный кризисом, выжидал, наблюдая за борьбой в своем окружении, и продолжал курс на свертывание государственных расходов; курс, напоминавший политику его бесславного предшественника в предыдущий кризис. Для оппозиции кризис стал искомым поводом начать фронтальную атаку на администрацию, игнорируя итоги выборов 1936 г.

---

<sup>83</sup> Hutchmacher J. J. Op. cit. P. 227—228; Mulder R. A. Op. cit. P. 239—242; P. 239—242; Patterson J. T. Op. cit. P. 158,

Американская буржуазия приняла в этом наступлении самое активное участие.

Кризис был объявлен доказательством краха «нового курса» и его следствием. По аналогии с «гуверовской депрессией» его стали называть «рузвельтовской рецессией». На шит опять было поднято мифическое «доверие бизнеса», его «уверенность в будущем», которые пошатнулись под ударами реформ и вызвали кризис. Конкретно имелась в виду налоговая политика, затем трудовые конфликты, ставшие, якобы, следствием принятия закона Вагнера, конкуренция государства в таких отраслях, как, например, энергетика, чрезмерное регулирование других отраслей. В соответствии с этим диагнозом кризиса выдвигались требования пересмотра всех законов, составляющих костяк «нового курса». Общим требованием стало прекращение политики бюджетного дефицита, ликвидация налога на нераспределенную прибыль и пересмотр закона Вагнера. Но этим буржуазия не ограничивалась. Холдинги стали вновь требовать пересмотра закона Уилера — Рэйборна. Президент нью-йоркской биржи Ч. Гэй потребовал ослабить государственный контроль за биржей. Деловой мир заговорил и о пересмотре закона о социальном обеспечении<sup>84</sup>. Кризис, кроме того, породил надежды на поражение демократов на промежуточных выборах 1938 г. и на президентских 1940 г. Наконец, кризис дал, казалось бы, еще один шанс консерватизму в его борьбе с рузвельтовским либерализмом и сторонниками обновления в рядах республиканской партии. Активизировалась «старая гвардия» во главе с Г. Гувером. Таким образом, первые крупные поражения Рузвельта в конгрессе и начавшийся кризис подтолкнули буржуазию начать новое широкое наступление на «новый курс» и стимулировали новую волну консервативных настроений.

Для Рузвельта выработка способов преодоления того положения, в котором оказалась страна, была сопряжена с уяснением причин кризиса. Конкретно это означало сделать выбор между объяснением, даваемым представителями делового мира и подхваченным многими членами его администрации, и концепцией сторонников расширения масштабов государственного регулирования. Первое было не совсем убедительным: самые высокие темпы восстановления экономики были достигнуты в 1935—1936 гг., когда бизнес особенно дру-

---

<sup>84</sup> CFC. 1937. November 13. P. 3062; Ibid. 1937. November 20. P. 3286; Ibid. 1937. December 4. P. 3575; Ibid. 1937. December 18. P. 3910; Ibid. 1938. January 15. P. 366.

жно жаловался на полное отсутствие «доверия», когда же в 1937 г. правительство пошло навстречу требованиям деловых кругов о сокращении государственных расходов, чтобы восстановить их «доверие», начался кризис. Однако последствия курса, вытекающего из такого объяснения причин кризиса, были очевидны; потеряв к 1936 г. поддержку большей части буржуазии, утратив часть своих сторонников из среды мелкой буржуазии и средних слоев в 1937 г., демократы, пойдя на дальнейшее свертывание программ вспомоществования и общественных работ, на ревизию социального законодательства, потеряли бы тех, мобилизация которых и принесла им победу в 1936 г. Выкладки же сторонников расширения государственных расходов отличались конкретностью и убедительностью. Исходя из очевидного постулата, гласящего, что потребительский спрос определяет динамику и масштабы производства, они с цифрами в руках доказывали, насколько сузилось потребление из-за сокращения государственных расходов, из-за начавшихся выплат в фонд социального обеспечения, из-за монополистической практики повышения цен на потребительские и иные товары. Выход, предлагаемый ими, был апробирован, сулил быстрое восстановление престижа Рузвельта в глазах народа, позволял использовать для сплочения рузвельтовской коалиции такое проверенное оружие, как апелляция к антимонополистическим чувствам. Этот подход, наконец, был созвучен убеждению Рузвельта в наличии «заговора» крупного капитала против администрации; именно для того, чтобы рассеять эти подозрения, он провел в начале 1938 г. серию конфиденциальных встреч с видными представителями делового мира. Но даже несмотря на социальные и политические преимущества такого подхода, Рузвельт колебался до конца марта 1938 г. К тому времени его престиж упал так низко, что «Коммершиэл энд файнэншиэл кроникл» позволила себе позлорадствовать: «Нет ничего странного в том, что престиж м-ра Рузвельта упал. Нет ничего странного в том, что его друзья озабочены, советники в замешательстве, конгресс враждебен, бизнес недоверчив, а организованные рабочие отчуждены. Действительно странно лишь то, что его влияние еще сохраняется»<sup>85</sup>.

Сделав окончательный выбор в пользу продолжения политики социальных реформ, Рузвельт теперь действовал быстро и решительно. 12 апреля он предложил конгрессу про-

---

<sup>85</sup> CFC. 1938, April 9. P. 2271; Tugwell R. G. The Democratic Roosevelt. P. 444—446.

грамму «подкачки насоса», 13 апреля одернул сенаторов, ликвидировавших налог на нераспределенную прибыль, 29 апреля рекомендовал конгрессу заняться изучением «концентрации экономической мощи в американской промышленности», 30 апреля в энергичных выражениях напомнил конгрессменам о необходимости принять билль Блэка — Коннери. Помимо этого, администрация начала «проталкивать» через конгресс новый закон о регулировании сельского хозяйства, закон о контроле над производством продовольственных товаров, медикаментов и косметики, закон о реорганизации правительства<sup>86</sup>.

Резкий переход Рузвельта от апатии к решительным действиям произвел впечатление разорвавшейся бомбы; оппозиция вновь имела дело с энергичным, напористым президентом. Для делового мира, который уже вполне уверился в возможности контрреформы, как будто открылось дно пропасти под ногами: Рузвельт вновь поднимал знамя «крестового похода» против монополий. Лидеры деловой общины буквально судорожными усилиями пытались уверить администрацию в своем искреннем стремлении к сотрудничеству с администрацией. Уже 13 апреля ААБ признала необходимость политики «подкачки насоса», 26 апреля 16 видных представителей деловой общины в открытом письме предложили президенту помощь и сотрудничество. Позже за сотрудничество в интересах восстановления высказалась АБИ<sup>87</sup>. Тон умеренного критицизма был взят и на съезде ТП США. «Реформы, которые, следуя одна за другой, будут нужными и полезными,— говорил на съезде У. Олдрич,— могут породить хаос, если будут идти быстро». Предостерегая правительство от непродуманных реформ, он требовал умеренности<sup>88</sup>. Стремлением к сотрудничеству проникнуто было и заявление НАП от 2 мая<sup>89</sup>. В. Джордан, президент влиятельной исследовательской организации «Конференс борд», призвал бизнес отбросить ненужный сейчас критицизм и проявлять больше конструктивности. Американский бизнес, говорил он на собрании Эдисоновского электрического института, «должен оставить критицизм и претензии для будущего и повернуться

---

<sup>86</sup> CFC. 1938. April 16. P. 2464—2466; Ibid. 1938. May 7. P. 2940; Мальков В. Л., Наджафов В. Г. Указ. соч. С. 202—205.

<sup>87</sup> CFC. 1938. April 23. P. 2626; Ibid. April 30. P. 2782—2783; Ibid. 1938. May 21. P. 3281.

<sup>88</sup> CFC. 1938. May 7. P. 2948—2950.

<sup>89</sup> CFC. 1938. May 7. P. 2951.



лицом к активному участию в реконструкции»<sup>90</sup>. Перед лицом резкой активации реформаторской деятельности правительства и сохраняющейся неуверенности в экономических перспективах, деловая община, еще недавно готовая ринуться в битву с открытым забралом, предпочла не вмешиваться в ход дебатов в конгрессе и вернуться к тактике действий «из-за сцены». Конгресс, уже ощущавший наплыв кризисных проблем, сравнительно легко «подался» давлению администрации и утвердил большую часть ее предложений: билль об ассигнованиях на общественные работы, билль Блэка — Коннери, билль о регулировании сельского хозяйства и т. д. Конгресс удовлетворил и требование президента начать изучение концентрации экономической мощи, для чего был создан Временный национальный экономический комитет во главе с сенатором О'Махони и увеличены ассигнования на деятельность антитрестовского отдела министерства юстиции. К окончанию сессии конгресса стало ясно, что низшая точка кризиса пройдена и началось восстановление. Президент мог поздравить себя с успешным завершением сессии и ждать реакции американских избирателей на промежуточные выборы 1938 г.

Для делового мира кризис 1937—1938 гг. и итоги сессии конгресса стали еще одним (каким!) доказательством необратимости реформ, неизбежности и полезности государственного регулирования экономики и, следовательно, непригодности традиционного консерватизма. Это привело к учащению попыток скорректировать с учетом реальности позицию республиканской партии. На праймериз выдвинулся целый ряд республиканских политиков нового поколения, предлагавших не ликвидацию реформ, а их «улучшение» и более «правильное» проведение в жизнь<sup>91</sup>. Праймериз в демократической партии несколько по-иному, но тоже отразили сдвиги в общественном сознании. Во многих штатах одерживали победу нелояльные Рузвельту демократы, стоявшие значительно правее. Обеспокоенный этим, Рузвельт пошел на беспрецедентный шаг: он открыто вмешался в ход праймериз в попытке заблокировать хотя бы наиболее оголтелых своих противников. Успех его был частичным, тем более, что этот эпизод дал дополнительный повод говорить о его «диктаторских» замашках, намерении провести «чистку» в партии<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> CFC. 1938. June 11. P. 3746.

<sup>91</sup> США: политическая мысль и история. С. 472.

<sup>92</sup> Политические партии США в новейшее время. С. 83.

Промежуточные выборы 1938 г. во многом оказались переломными. Впервые за полтора десятилетия тенденция к росту влияния демократов была опрокинута. Республиканцы почти удвоили свою численность в палате представителей, в сенате их число выросло с 16 до 23, вместо 5 они контролировали теперь 18 губернаторских постов в штатах. При этом основной вклад в мобилизацию избирателей в поддержку республиканцев внесли не консерваторы традиционного толка, а «новые республиканцы», влияние которых в партии и конгрессе, таким образом, сразу возросло. Демократы остались партией большинства, но их левое крыло оказалось ослабленным. Общим итогом выборов стал сдвиг оси политических партий к центру: демократы «поправили», а республиканцы «полевели»<sup>93</sup>.

Итоги выборов убедили Рузвельта в невозможности дальнейших реформ и необходимости перейти от наступления к обороне для сохранения завоеваний «нового курса». К этому решению его подталкивало и осознание растущей военной опасности; 1938 год был годом «аншлюсса» Германией Австрии и Мюнхенского соглашения. Это заставляло Рузвельта делать акценты на национальное единство и, учитывая необходимость расширения военного производства, искать более конструктивных отношений с деловым миром. Отказ от новых реформ, кроме того, создавал бы благоприятные условия для диалога с демократами-южанами, поддержка которых была необходима для проведения более гибкого внешнеполитического курса; южане традиционно были сторонниками активной внешней политики и выступали против «изоляциизма». Все это предопределило политический курс администрации на весь оставшийся до вступления США в войну период, сформулированный в президентском послании о положении страны в январе 1939 г.<sup>94</sup>, а с осени 1939 г., когда началась вторая мировая война, внутренние реформы окончательно отходят на задний план, хотя борьба с попытками ревизии «нового курса» остается важной задачей правительства.

И такие попытки были вполне естественны; усиление позиций республиканцев и наличие консервативного крыла в демократической партии создавало для них благоприятные условия. Но в ходе начавшейся борьбы тон оппозиции был уже

---

<sup>93</sup> Мальков В. Л. «Новый курс» в США. С. 335—336; Политические партии в США в новейшее время. С. 83—87.

<sup>94</sup> The Public Papers... V. 8. P. 45—47.

далек от тона «консервативной волны» 1937—1938 гг. Деловой мир, настаивая на пересмотре закона Вагнера, не отрицал ни принципа государственного регулирования трудовых отношений, ни права рабочих на коллективную защиту. Требуя сокращения государственных расходов, буржуазия четко осознавала их стабилизирующую роль и готова была подождать с реализацией правительством этого требования, довольствуясь ликвидацией налога на нераспределенную прибыль. Выдвигая требования сократить масштабы государственного регулирования, бизнес не помышлял о возвращении к политике *laissez faire*. В докладе о причинах кризиса 1937—1938 гг. комиссия НАП подчеркивала необходимость «признания бизнесом того, что регулирование в интересах общества определенных аспектов частного предпринимательства есть существенная функция правительства»<sup>95</sup>. Призывая уменьшить налоги на социальное обеспечение, деловой мир не требовал его ликвидации и был готов признать его позитивную роль<sup>96</sup>. Опрос, проведенный в 1939 г. среди бизнесменов, показал происшедшую к тому времени эволюцию их отношения к основным законам «нового курса». Страхование банковских депозитов, против которого упорнее всего выступала банковская община, поддержало теперь 84,7% опрошенных, а банковское законодательство в целом — 64,7%. Закон о ценных бумагах и бирже безоговорочно поддержали 44,5% опрошенных, с оговорками — еще 34,2%, а против выступили только 3,6%; закон о холдинговых компаниях, соответственно, — 33,7%, 35,5%, 9,1%. Напомним, что именно против этих двух законов велась наиболее острая борьба в 1934—1935 гг. Закон о социальном обеспечении с оговорками и без них поддержало 62,2% опрошенных, закон о справедливых условиях труда — даже 76,8%. Наиболее единодушно осуждали опрошенные налог на нераспределенную прибыль: 66,2% выступили безоговорочно против него. Наиболее сложным оказалось отношение бизнеса к закону Вагнера: безоговорочно поддержали его 8,1% опрошенных, требовали ревизии закона 41,9%, категорически против выступили 40,9%<sup>97</sup>. Демонстрируя сдвиги в настроениях делового мира в сторону признания реформ, итоги этого опроса свидетельствовали и о масштабах распространения ревизионистских настроений. Поэтому сам факт признания реформ еще

---

<sup>95</sup> CFC. 1939. February 18. P. 1107.

<sup>96</sup> CFC. 1939. December 10. P. 3547.

<sup>97</sup> Jaeger H. Op. cit. P. 61.

не устранял опасности их существенного пересмотра. Напомним, что уже в 1939 г. конгресс ликвидировал налог на нераспределенную прибыль, палата представителей утвердила в 1940 г. билль Смита, пересматривающий ряд положений закона Вагнера. Ревизия либерального законодательства 30-х годов началась в штатах. Так что переход администрации к обороне выдвигал перед ней довольно сложные задачи.

Важным орудием сдерживания ревизионистского пыла деловой общины стала работа Временного национального экономического комитета, возглавляемого О'Махони. Непосредственным толчком к его созданию было повышение уровня цен в первой половине 1937 г., которое, по мнению Рузвельта, было следствием монополистической практики и привело к кризису. Задачей Комитета и было, собственно, выяснение всех этих обстоятельств. Рузвельт, кроме того, поднимая вновь знамя антимонополистической борьбы, пытался тем самым стимулировать центроостремительные силы в своей коалиции. Однако наметившееся уже в 1938 г. экономическое оживление обесценило заранее итоги изучения проблем ценообразования, а итоги выборов показали, что антимонополистические лозунги не вызывают той широкой реакции, которую они вызывали до 1936 г.; достигнув тогда апогея, рост антимонополистических настроений сменился их упадком<sup>98</sup>. Стремление Рузвельта наладить более деловые отношения с буржуазией вовсе не предполагало сенсационных разоблачений ее алчности и себялюбия, подобных тем, которые были сделаны во время расследования биржевых операций в начале 30-х годов. Администрация с самого начала отрицала возможность превращения слушаний во Временном комитете в какое-то подобие «трибунала» над бизнесом<sup>99</sup>. Однако сам факт проведения этих слушаний, — а они были самыми грандиозными за все 30-е годы: только свидетелей было заслушано 552 — заставил деловой мир быть постоянно настороже и сковывал свободу его маневра.

Такое же значение имела и активизация деятельности антитрестовского отдела министерства юстиции, совпавшая с назначением его главой Т. Арнольда в 1938 г. Отдел должен был контролировать соблюдение антитрестовских законов Шермана и Клейтона и добиваться роспуска монополий, но

---

<sup>98</sup> Calambos L. The Public Image of Big Business in America. 1880—1940. Baltimore, 1975. P. 228, 235—237, 239—241.

<sup>99</sup> The Iron Age. 1938, June 30, P. 50.

сам Арнольд, как это ни парадоксально, считал невозможным роспуск монополий. Задачу отдела он видел в использовании антитрестовского законодательства лишь в качестве орудия государственного регулирования экономики, а конкретно добивался снижения цен в монополизированных отраслях американской экономики. И в этом направлении он действительно был активен: до 1941 г. отдел рассмотрел 180 дел, в том числе против всей молочной и строительной промышленности, добившись снижения цен в этих отраслях и вызвав раздражение бизнеса. Так что деятельность антитрестовского отдела, хотя и не посягала на сложившуюся структуру американской экономики, играла важную роль в сдерживании ревизионистского пыла буржуазии<sup>100</sup>.

Но главным сдерживающим фактором был рост военной опасности. Она позволяла отодвигать внутривнутриполитические вопросы на задний план, она предопределила все большее смещение интересов делового мира в сферу определения масштабов военного производства и формы его организации, то есть туда, где его участие было желательным и приветствовалось правительством, с самого начала отказавшимся от национализации военной промышленности. На этой основе стало расти и крепнуть сотрудничество правительства и деловой общины, смягчавшее нападки и критику в адрес администрации. После разгрома Франции в мае 1940 г. конгресс принял закон о военной подготовке, началось создание крупной армии, ассигнования на войну достигли 17 млрд. долл. Конгресс предоставил фирмам, занятым в военном производстве, налоговые льготы в виде системы ускоренной амортизации капитала. Одновременно началось формирование органов регулирования военного производства, которые состояли в основном из представителей делового мира. 28 мая президент создал Совет национальной обороны, в котором Э. Стеттиниус отвечал за обеспечение сырьем и материалами, новый президент «Дженерал моторс» У. Кнудсен — за производство, президент железнодорожной компании «Чикаго, Барлингтон энд Квини» Р. Бадд — за транспортировку военной продукции. В министерстве финансов заведующим отделом закупок был назначен вице-президент «Сиэрс, Робэк» Д. Нелсон. Но этим налаживание связей с деловым миром не завершилось. Президент нью-йоркской инвестиционной фирмы «Дил-

---

<sup>100</sup> Hawley E. W. Op. cit. P. 428—441; Mulder R. A. Op. cit. P. 268—269.

лон, Рид энд компани» Д. Форрестол стал помощником Рузвельта, а вызывающий раздражение бизнеса Г. Голкинс был заменен на посту министра торговли Д. Джонсом<sup>101</sup>. Все это вместе взятое способствовало успешной реализации задачи, которую администрация преследовала после 1936 г., задачи предотвращения существенной ревизии законодательства «нового курса». И даже более того, президенту удалось в эти годы «протолкнуть» через конгресс билль о реорганизации правительства, заблокированный с 1937 г., добиться продления своих полномочий по регулированию денежного обращения и модификации закона о социальном обеспечении<sup>102</sup>.

1940 г. был годом очередных президентских выборов, которые, как и ранее, становились своеобразной регистрацией симпатий и антипатий избирателей к «новому курсу». Правда, эти выборы проходили в необычных условиях, несколько искаживших реальное отношение к «новому курсу». Во-первых, приближающаяся война для многих американцев ирландского и итальянского происхождения, ранее голосовавших за Рузвельта, стала причиной отказа голосовать за президента, который будет возглавлять войну США за Англию и против Италии. С другой стороны, многие американцы, разочаровавшиеся в «новом курсе», предпочли голосовать за Рузвельта, понимая, что смена президента в такой ответственный период ослабит национальную оборону<sup>103</sup>. Во-вторых, на выборах 1940 г. Рузвельт баллотировался на третий срок в нарушение сложившейся со времен Д. Вашингтона традиции, что не могло не оттолкнуть от демократов даже некоторых сторонников реформ<sup>104</sup>.

Но в любом случае выборы продемонстрировали, что буржуазия по-прежнему не доверяет демократам. В результате наметившейся с 1938 г. тенденции к отходу фермерства и средних слоев электорат Рузвельта приобрел еще большую, чем в 1936 г., социальную однородность. За исключением юга, основную часть электората составили промышленные ра-

---

<sup>101</sup> CFC. 1939. September 2. P. 1410; Ibid. 1940. June 1. P. 3439; Ibid. 1940. June 8. P. 3600; Ibid. September 21. P. 1654.

<sup>102</sup> Шкундин М. З. Указ. соч. С. 189—191; Porter D. L. Op. cit. P. 7—19.

<sup>103</sup> CFC. 1940. October 26. P. 2401—2402; Leuchtenburg W. E. Op. cit. P. 321.

<sup>104</sup> Key V. Op. cit. P. 47; Lubell S. Op. cit. P. 51—52.

бочие и вообще лица с низким имущественным статусом<sup>105</sup>. Сохранили лояльность демократам предприниматели и банкиры еврейского происхождения, буржуазия Юга. А вот Д. Кеннеди и А. Джаннини, активно агитирующие в своей среде за Рузвельта в 1932 и 1936 гг., уклонились от активного участия в выборах 1940 г. Англо-саксоно-протестантская буржуазия Северо-Востока была представлена лишь немногими видными деятелями: С. Итоном, Г. Гарриманом, Т. Уотсоном, нефтепромышленником Э. Паули и издателем М. Филдом<sup>106</sup>.

Деловой мир оказал почти единодушную поддержку республиканцам. И хотя внешне это выглядело как окончательное возвращение к традиции, нарушенной в 1932 г., в сущности республиканская партия в 1940 г. была далека от того состояния, в каком она пребывала в 20-е годы. Отличительной чертой кампании 1940 г. стала полная победа в партии «нового республиканизма», представители которого успешно дебютировали в 1938 г. И платформа партии, и в еще большей степени ее кандидат в президенты стали символом исторического отхода республиканской партии от догматов традиционного консерватизма. Кандидатом в президенты был избран У. Уилки. Недавний демократ, бывший президент «Коммонуэлт энд саузерн», активный участник борьбы вокруг билля о холдинговых компаниях, он только после нее перешел в стан республиканцев. Но это было не главное нарушение традиций республиканской партии. В ходе предвыборной кампании он признал правомерность государственного регулирования экономики, открыто поддержал социальное законодательство и даже потребовал его расширения, он признал благотворную роль профсоюзов в улучшении условий труда и заявил, что закон Вагнера является необходимой основой для развития трудовых отношений. Одного этого перечисления недостаточно, чтобы уяснить масштабность сдвига, происшедшего в идеологии республиканской партии. Но вместе с тем это не был переход на позиции демократов. Уилки, признав необходимость государственного регулирования экономики, отдавал тем не менее приоритет бизнесу в решении

---

<sup>105</sup> Мальков В. Л. «Новый курс» в США. С. 215; Печатнов В. О. Указ. соч. С. 38; Binkley W. E. Op. cit. P. 385; Lubell S. Op. cit. P. 51—52; Gosnell H. F. Op. cit. P. 182; Ladd E. C., Hadley C. D. Op. cit. P. 71.

<sup>106</sup> Gleisser M. Op. cit. P. 138; Gosnell H. E. Op. cit. P. 180; Whalen R. J. Op. cit. P. 335.

экономических проблем и выдвигал задачу борьбы с «большим правительством», а признав закон Вагнера, считал необходимым его ревизию и обвинял профсоюзы в экстремизме<sup>107</sup>. Таким образом, неолиберализму демократической партии теперь противостоял не традиционный консерватизм, а неоконсерватизм, разрабатывающий альтернативу «новому курсу», приемлемую для буржуазии и привлекательную для масс. Для многих бизнесменов из стана Рузвельта такая позиция оказалась весьма притягательной; Г. Гарриман, поддерживавший Рузвельта в 1932 и 1936 гг., довольно долго колебался, прежде чем предпочесть его вновь, да и то по внешнеполитическим соображениям<sup>108</sup>.

Отличительной особенностью кампании 1940 г. было также и то, что большой бизнес не стремился, как в 1936 г., афишировать свою поддержку республиканцев, а Уилки избегал любого повода, позволяющего отождествлять республиканцев с бизнесом, что было не просто, учитывая хотя бы его прошлое. Он, в частности, заявил, что не будет принимать крупных пожертвований, характерных для 1936 г., и намерен потратить в кампанию не более 3 млн. долл.<sup>109</sup>, то есть в 3 раза меньше, чем потратили республиканцы в 1936 г. Но на самом деле, по мнению Г. Икеса, они потратили раз в 10 больше, благодаря щедрости бизнесменов, для которых Уилки был своим человеком. Как и в 1936 г., большая часть прессы была на стороне республиканцев<sup>110</sup>.

Президентская кампания 1940 г. завершилась победой Рузвельта, хотя он и получил меньше голосов, чем в 1936 г. Но на этих выборах, несомненно, победу одержал и неоконсерватизм; республиканцы, ведомые Уилки, увеличили число голосов, поданных за партию, сразу на 34%, значительно сократив разрыв с демократами. За счет «новых республиканцев» расширилось представительство оппозиции в сенате. Но главное значение выборов 1940 г. состоит в том, что, как отмечал У. Лектенберг, они сделали основную часть реформ «нового курса» содержанием политических программ обеих партий<sup>111</sup>. Это в наибольшей степени свидетельствовало о

---

<sup>107</sup> Маныкин А. С. У. Уилки и генезис «нового республианизма» // Американский ежегодник. 1980. М., 1981. С. 37—45; Dillon M. E. Wendell Wilkie. Philadelphia — New York, 1952. P. 209.

<sup>108</sup> Jaeger H. Op. cit. P. 58.

<sup>109</sup> CFC. 1940. July 6. P. 45.

<sup>110</sup> The Secret Diary of H. L. Ickes. V. 3. P. 366; Gosnell H. F. Op. cit. P. 187.

<sup>111</sup> Leuchtenburg W. E. Op. cit. P. 332.



глубоких сдвигах, происшедших в настроениях американской буржуазии; внешне признав реформы после своего поражения в 1936 г., она предприняла новую попытку консервативной контрреформы на рубеже 1937—1938 гг. и окончательно отказалась от этих попыток под воздействием кризиса, новой волны реформ и приближающейся войны.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Отношение американской буржуазии к политике администрации Рузвельта в 1933—1940 гг., известной как «новый курс», не было однозначным и претерпело определенную эволюцию, распадающуюся на три этапа. В рамках первого этапа — март 1933 г. — апрель-май 1935 г. — буржуазия либо в основном полностью поддерживала мероприятия администрации (до марта 1934 г.), либо занимала позицию лояльной оппозиции. С апреля-мая 1935 г. по ноябрь 1936 г. она вела бескомпромиссную борьбу с администрацией, пытаясь блокировать дальнейшие шаги в ее реформаторской деятельности и добиться отстранения демократической партии от власти. После исторического поражения реакции на выборах 1936 г. начинается третий этап, сопряженный с признанием необратимости большинства реформ, поисками конструктивной альтернативы неолиберализму «нового курса», взаимным стремлением буржуазии и правительства достичь более лояльных отношений, стимулируемых приближающейся войной.

Оппозиция политике реформ со стороны буржуазии вызывалась отнюдь не их «радикальностью» или присущей Рузвельту «ненавистью» к буржуазии: администрация и сам президент делали все возможное для сохранения партнерских отношений с бизнесом. В большинстве случаев бизнес в конце концов скатывался на обструкционистские позиции. Иначе говоря, то парадоксальное явление, которое характеризует период «нового курса» — оппозиция буржуазии попыткам администрации спасти капитализм путем его реформирования, — было следствием присущего американской буржуазии консерватизма. Она оказалась способной признать необходимость отхода от его догматов под воздействием сложившегося в 1932—1933 гг. чрезвычайного положения, ликвидация которого была ею воспринята как сигнал к началу попятного движения. Подобного рода требования были переадаптированными, они игнорировали те изменения в соотношении классовых сил, в общественном сознании, которые произо-

шли в годы кризиса. Это видел Рузвельт. Видел как политик-прагматик, понимавший, что удовлетворение требований буржуазии приведет к его персональному поражению в 1936 г., видел как вдумчивый наблюдатель, регистрируя тенденцию изменения соотношения сил на политической арене, которая делала политику статус кво невозможной и потенциально опасной, видел, наконец, как выдающийся представитель правящего класса, убежденный в необходимости экспериментальных поисков новых путей решения социально-экономических проблем. Обладая отчасти мессианским пониманием «необходимости своей деятельности», а потому способный «идти подчас против течения»<sup>1</sup>, Рузвельт, убедившись в тщетности попыток убедить буржуазию в необходимости реформ, смело вырывает знамя антимонополистической борьбы у конкурирующих демократических движений и, «сплотив под этим знаменем массы, превратив их в «удлиненную руку» существующей политической системы»<sup>2</sup>, завершает реформы вопреки сопротивлению буржуазии. «...Либералам,— писал В. И. Ленин,— нужна доверяющая им и идущая за ними толпа (чтобы заставить потесниться Пуришкевичей), но политической самостоятельности толпы либерал боится»<sup>3</sup>.

Болезненная реакция на объективно назревшие социальные реформы, потребность в государственном регулировании экономики<sup>4</sup> была проявлением присущей эпохе империализма тенденции буржуазии к реакции<sup>5</sup>, усиливавшейся после Великой Октябрьской социалистической революции. «Устрашенная революцией» буржуазия была склонна любой отход от статус кво рассматривать как подход к ней. В 30-е годы подобные явления были характерны не только для США. Напомним, что во Франции социальные реформы и меры по государственному регулированию экономики были проведены правительством Народного фронта<sup>6</sup>. Помимо страха перед революцией, консерватизм американской буржуазии был обусловлен особенностями развития американского капитализма. Как известно, США являются страной, где отсутствовали оставленные в других странах в наследство от феодализ-

---

<sup>1</sup> Мальков В. Л., Наджафов Д. Г. Указ. соч. С. 84.

<sup>2</sup> Мальков В. Л. «Чуть-чуть левее центра», С. 52.

<sup>3</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 21. С. 239.

<sup>4</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Т. 25. Ч. 1. С. 481—482.

<sup>5</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 93.

<sup>6</sup> Смирнов В. П. Новейшая история Франции, 1918—1975. М., 1979. С. 147—149.

ма этатистские традиции, более того, вся история США XIX века была историей борьбы против любых ограничений свободы предпринимательства, именно в США оно существовало в наиболее чистом виде, что способствовало быстрому развитию капитализма вширь и вглубь. Вкупе с громадными природными богатствами, быстрорастущим населением и отсутствием внешних врагов развитие капитализма сопровождалось быстрым экономическим развитием и, что особенно важно подчеркнуть, баснословно быстрым обогащением самой буржуазии. Для нее это был подлинно «золотой век», благодаря чему сопутствующие ему свободное предпринимательство, «твердый индивидуализм» превратились в экономические, политические, моральные ценности, с которыми ассоциировался прогресс, богатство, мощь Америки и национальное своеобразие американцев<sup>7</sup>. Это и составило первооснову прочности индивидуалистических воззрений американской буржуазии, а поскольку реформы «нового курса» свелись к росту государственного вмешательства в святая святых — в бизнес, — это не могло не породить инстинктивную непативную реакцию с ее стороны.

В конкретном историческом плане такая реакция буржуазии была обусловлена, как ни парадоксально, именно прочностью буржуазных институтов и господством буржуазной идеологии в рабочем и демократическом движении. Угроза этим институтам, которую стремился предотвратить Рузвельт, в глазах буржуазии носила скорее потенциальный, нежели реальный характер. Действительно, юнионизация основных отраслей американской промышленности началась только в конце 30-х годов, фермерское движение было неоднородным, мелкобуржуазные движения антимонополистического протеста разрознены, а их лозунги зачастую утопичны. Все это с точки зрения буржуазии делало более перспективной политику жесткого подавления этих движений. Для них поэтому реформы Рузвельта выглядели как следствие не столько давления этих сил, сколько в лучшем случае «слабости» администрации, а в худшем — проявлением свойственного Рузвельту «радикализма» и его попыток «звести» классовую борьбу. Иначе говоря, стремление Рузвельта упредить радикализацию массовых движений в глазах буржуазии предста-

---

<sup>7</sup> Гаджиев Г. С. США: эволюция буржуазного сознания. М., 1981. С. 65—70. Замошкин Ю. А. Личность в современной Америке. М., 1980. С. 15—16.

вало как «радикализм» самого Рузвельта, вызывая соответствующую реакцию<sup>8</sup>.

Феномен этот в значительной степени был обусловлен и происшедшей в 30-е годы перегруппировкой в составе правящего класса. В условиях отсутствия в США элитистских традиций, малочисленности государственного аппарата и слабости профессиональной чиновничьей бюрократии ведущую роль в правящем классе играла после гражданской войны промышленно-финансовая, а затем монополистическая буржуазия. В годы «нового курса» произошло не только удвоение численности служащих федерального правительства, не просто увеличилось количество федеральных органов; государство впервые в мирное время получило в свои руки рычаги мощного воздействия на социально-экономическую жизнь. В составе правящего класса стала быстро расширяться прослойка государственной бюрократии, процесс болезненный для буржуазии уже потому, что для нее бюрократия была всегда синонимом паразитизма и косности, болезненный и потому, что основная масса «ньюдилеров» не была выходцами из буржуазии в силу той же ее оппозиции реформам, и тем более болезненный потому, что, укрепляя свои позиции в составе правящего класса, новая бюрократия, подстраиваясь под антимонаполистические настроения масс, выдавала только себя за радетелей национальных интересов, обвиняя буржуазию в своекорыстии и социальном эгоизме. Правда, закрепив таким образом свое положение и добившись признания своей роли в правящем классе, бюрократия все больше стала склоняться к компромиссу с буржуазией, но в середине 30-х годов претензии новой бюрократии на место в составе правящего класса вызывали открытое недовольство буржуазии<sup>9</sup>.

Эта перегруппировка сил внутри правящего класса была особенно чувствительна для американской буржуазии, потому что ее экономическое, политическое, идеологическое господство никогда не было столь значительным и не проявлялось в столь чистом виде, как в 20-е годы. Возвращение к «нормальности» после прогрессивной эры и первой мировой войны обернулось полным торжеством консервативного индивидуализма и антистейтизма, бизнес был провозглашен чуть ли не религией, а в пантеоне американских героев прочно об-

---

<sup>8</sup> Сивачев Н. В. «Новый курс» в США // Вопросы истории. 1981. № 9. С. 58.

<sup>9</sup> Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959. С. 374—379.

основались автомобильные, стальные и иные «короли»<sup>10</sup>. И вот в течение короткого промежутка времени бывшие кумиры стали мишенями для нападков, сенсационные разоблачения их моральной нечистоплотности и себялюбия заполнили страницы американской прессы. К середине 30-х годов открыто поддерживать требования бизнеса стало для политиков прямой дорогой к поражению на выборах. Не желая признавать свое падение с Олимпа, по-прежнему уверенный в своих силах, большой бизнес вновь и вновь пытался продемонстрировать свои мускулы. Но, бросая открытый вызов демократическим силам, он тем самым провоцировал еще больший рост анти-монополистических настроений. В итоге большой бизнес попал в морально-политическую изоляцию, выбраться из которой ему удалось лишь после второй мировой войны, и был вынужден передоверить защиту своих интересов государственной бюрократии. Эту объективно назревшую перепроуплировку сил внутри правящего класса буржуазия, однако, была склонна трактовать как итог деятельности «демагогов» в администрации, которые разжигают инстинкты толпы, чтобы расправиться со своими политическими противниками и увековечить свое господство.

Необходимо отметить, что политическое поведение американской буржуазии вообще в 30-е годы характеризовалось приматом эмоциональных реакций. Неприятие нового, ставшее особенно явным в 1935—1936 гг., было поэтому тотальным, проникнутым ненавистью к Рузвельту и «ньюдилерам», консерватизм выродился в крайнюю реакцию, поносящую любую уступку новому как уступку дьяволу. Это создавало непреодолимые препятствия для выработки конструктивной альтернативы «новому курсу», порождало обструкционизм и новые поражения. Самое крупное из них на президентских выборах 1936 г. сделало бизнес, наконец, восприимчивым к разумным аргументам и позволило начать выработку нового политического курса. Если считать государственно-монополистический капитализм капитализмом XX века, то именно «новый курс» втаскивал громко протестующий и сопротивляющийся бизнес в XX век»<sup>11</sup>.

Однако, отмечая негативную реакцию на «новый курс» делового мира в целом, необходимо одновременно констати-

---

<sup>10</sup> Сивачев Н. В., Язьков Е. Ф. Указ. соч. С. 52—60; Селигман Б. Сильные мира сего: бизнес и бизнесмены в американской истории. М., 1976. С. 336—342.

<sup>11</sup> Селигман Б. Указ. соч. С. 355.

ровать, что связи с ним Рузвельта тем не менее не прерывались совсем. Твердым сторонником демократов оставалась буржуазия Юга, какой бы слабой она тогда ни была. И хотя многие мероприятия «нового курса» вызывали у нее негативную реакцию, выгоды, проистекающие от близости к рычагам государственного регулирования экономики и традиционные связи с демократической партией на местах, постоянно брали верх. Еще более твердо поддерживали Рузвельта и демократов представители еврейского капитала в США. Их поддержка была обусловлена, прежде всего, надеждами на укрепление своего престижа и ослабление характерного для финансовой элиты Нью-Йорка антисемитизма: 60% фирм, зарегистрированных на нью-йоркской бирже, отказывались иметь дело с евреями<sup>12</sup>. Важную роль играла также и этническая солидарность. Рузвельта горячо поддерживала основная масса американцев еврейского происхождения за его твердый антифашизм и за то, что администрация Рузвельта способствовала преодолению «головоломной конкуренции» и упорядочению положения в швейной, кожевенно-обувной промышленности и розничной торговле, где была занята большая часть американских евреев<sup>13</sup>. Менее однозначной было поведение ирландской буржуазии. Для нее поддержка демократов рассматривалась как средство поколебать антикатолические настроения делового мира. Однако ирландцы ориентировались больше на католика, кандидата в президенты от демократической партии в 1928 г. А. Смита. Д. Рэскеб, самый влиятельный и богатый из ирландцев-демократов, вместе с ним вошел в Лигу свободы. А в конце 30-х годов сближение США с Англией, вызвав очередной прилив антианглийских чувств у ирландской общины в США, ослабило поддержку демократов на выборах 1940 г. с их стороны (Кеннеди, как известно, был сторонником прогерманской ориентации и на этой почве также разошелся с Рузвельтом). Довольно широкую поддержку демократы получили на Дальнем Западе. Здесь ведущую роль в мобилизации поддержки буржуазии сыграл А. Джаннини, руководитель крупнейшего банка тихоокеанского побережья — «Бэнка оф Америка». В позиции Джаннини, итальянца по происхождению, католика, переплетались и региональные мотивы, и этнорелигиозные, но и в том, и в другом случае они толкали его в стан демократов. Нель-

---

<sup>12</sup> Brooks J. Op. cit. P. 54.

<sup>13</sup> Ladd E. C., Hadley C. D. Op. cit. P. 62—64.

зя не упомянуть и о поддержке, оказанной Рузвельту буржуазией горных штатов Запада. Ее олицетворял М. Экклз, крупнейший банкир штата Юты, активный сторонник государственного регулирования кредитно-финансовой сферы как средства ограничения всевластия Уолл-стрита. Позиция Экклза и его сторонников в Юте определялась как мотивами финансового соперничества, так и религиозными; Экклз, как и большая часть населения Юты, был мормоном, членом секты, долгое время подвергавшейся преследованиям. Некоторую поддержку Рузвельт получил и на Среднем Западе, у чикагско-кливлендской группировки. Здесь наиболее активно за него выступал С. Итон, опять же в пику Уолл-стриту. Остальная часть буржуазии этого региона блокировалась со всеми противниками Уолл-стрита в борьбе за финансовое законодательство, но отчаянно выступала против рабочей политики Рузвельта<sup>14</sup>. На Северо-Востоке, в среде англо-саксоно-протестантской буржуазии, самой мощной группировки американской финансовой олигархии, поддержка Рузвельта была наименьшей. Наиболее оголенно выступили против «нового курса» Дюпоны, Меллоны и Форды. «Дом Моргана» поддерживал до 1936 г. связь с Рузвельтом через Р. Леффингуэлла, но выступил практически против всех законов «нового курса», кроме девальвации доллара, и был на стороне Гувера в 1932, Лондоне — в 1936, Уилки — в 1940 гг.<sup>15</sup> Рокфеллеры активно поддерживали Рузвельта в 1933—1934 гг., затем столь же активно выступали против него, но с 1938 г. пошли вновь на сближение с ним; в знак этого сближения Рузвельт сделал Н. Рокфеллера координатором политики США в Латинской Америке<sup>16</sup>. Постоянную поддержку Рузвельту оказывали Гарриманы; А. Гарриман именно тогда стал одним из самых влиятельных деятелей демократической партии. Близкий к Гарриманам «Нэшнл сити бэнк»<sup>17</sup> в Нью-Йорке поэтому внешне сохранял нейтралитет в политической борьбе; Рузвельт держал там свой капитал и сохранял доверительные отношения с руководителем банка Д. Перкинсом. И, наконец, последний сторонник Рузвельта в этой группировке — президент «Интернэшнл бизнес мэшинэ» Т. Уотсон, который после того, как его осудили на год тюрьмы за преступный сговор, а затем помиловал В. Вильсон, испове-

---

<sup>14</sup> Перло В. Империя финансовых магнатов. М., 1958. С. 327.

<sup>15</sup> Jaeger H. Op. cit. P. 49—50.

<sup>16</sup> CFC. 1940. August 24. P. 1077; Перло В. Указ. соч. С. 249.

<sup>17</sup> Меньшиков С. Миллионеры и менеджеры. М., 1965. С. 65.

довал простую философию: поддерживать всех, кто является президентом вне зависимости от его партийной принадлежности<sup>18</sup>.

Таким образом, несмотря на оппозицию большей части делового мира реформам «нового курса» довольно влиятельные группировки и личности сохраняли лояльные отношения с администрацией. Однако в большинстве случаев такое отношение к администрации определялось не столько осознанным и последовательным отказом от свойственного всей буржуазии консерватизма, сколько групповыми, этнорелигиозными или региональными интересами. И сама возможность сочетания этих интересов с политикой администрации наглядно свидетельствует об умеренности реформ «нового курса». Исключением среди этой группы буржуазии были Д. Свонп, Г. Гарриман, Э. Файлен, составляющие, хотя и не без оговорок, неолиберальную фракцию большого бизнеса.

Лояльность этих группировок буржуазии была вознаграждена администрацией. Упорядочение положения в нефтяной промышленности Техаса под эгидой НИРА и налоговые скидки в 27,5% «на истощение недр», дарованные нефтепромышленникам по закону Коннэли, привели к оформлению состояний Ханта, Мэрчисона, Ричардсона, Каллена и других техасских нуворишей, на основе капиталов которых после войны сложилась мощная группировка финансовой олигархии США, и Юг, бывший ранее вотчиной Уолл-стрита, превратился в их конкурента<sup>19</sup>. Еврейская община была вознаграждена за свою лояльность широким доступом на государственную службу; составляя в 30-е годы 3% населения, евреи дали 15% чиновников федерального правительства<sup>20</sup>. Не обойдены были и католики — ирландцы и итальянцы; за все годы правления республиканцев от Гардинга до Гувера из 207 назначенных федеральных судей только 8 были из католиков. Рузвельт назначил 52 из 197<sup>21</sup>. Проведенная коррекция банковского законодательства и связи в Вашингтоне позволили Джаннини не только упрочить свое положение в Калифорнии, но и сделать попытку прорваться на Уолл-стрит<sup>22</sup>. Чи-

---

<sup>18</sup> Rodgers W. cit. P. 60—65, 105—106.

<sup>19</sup> Cochran T. The American Business System. Cambridge, 1957. P. 172—174; Connor S. V. Op. cit. P. 334—337, 344—345; Hawley E. W. Op. cit. P. 214—219.

<sup>20</sup> Krueger T. A., Clidden W. Op. cit. P. 344.

<sup>21</sup> Lubell S. Op. cit. P. 78.

<sup>22</sup> James M., James B. R. Biography of a Bank. The Story of Bank of America. New York, 1954. P. 375—379.



каские и кливлендские финансисты добились установления системы «конкурентных торгов» при продаже акций железнодорожных и энергетических корпораций, лишив Уолл-стрит привилегии келейно распределять их<sup>23</sup>. Значительную роль в укреплении позиций буржуазии Юга и калифорнийской группы сыграли крупномасштабные федеральные строительные работы 30-х годов. Получившие крупные подряды техасец Г. Браун и калифорниец Г. Кайзер самым непосредственным образом выиграли от них. Но еще большее значение имело создание на Юге и тихоокеанском побережье, крупных энергетических мощностей (ГЭС на Теннесси, Колумбии, Колорадо и т. д.). Федеральное энергетическое строительство обеспечило в 30-е годы 90% прироста производства электроэнергии. В этих районах оказалась самая дешевая электроэнергия, что ускорило индустриализацию в них и в итоге еще более укрепило могущество этих региональных группировок<sup>24</sup>. Но хотя можно констатировать, что в годы «нового курса» укрепилось положение аутсайдеров и несколько ослабло влияние Уолл-стрита, это было итогом не целенаправленной деятельности администрации, а побочным продуктом обструкционистской позиции последнего и не более того. И то относительное сокращение влияния Уолл-стрита, которое имело место в 30-е годы, было следствием не столько его перераспределения в пользу Юга, Среднего и Дальнего Запада, сколько перераспределением экономического влияния из Нью-Йорка в Вашингтон в связи с развитием государственно-монополистического капитализма.

Но это было далеко не единственное последствие 30-х годов для буржуазии. В силу разоблачений, в силу неспособности справиться с теми проблемами, которые возникли в годы кризиса, в силу нежелания примириться с новым климатом трудовых отношений «старая гвардия» начинает сходить со сцены. Меняется руководство в «Юнайтед Стэйтс стил», «Дженерал моторс», «Крайслер моторс», большинстве крупнейших нью-йоркских банков, на бирже. Появляются новшества в организации корпораций. Признанием факта ломки трудовых отношений стало почти повсеместное введение поста вице-президента по трудовым отношениям, создание осо-

---

<sup>23</sup> Меньшиков С. Указ. соч. С. 430; Перло В. Указ. соч. С. 105.

<sup>24</sup> Цаголов Г. Н. Миллиардеры из провинции. М., 1968. С. 34; Нильсон В. Крупнейшие американские фонды. М., 1976. С. 165, 224—245; Mezerik A. G. Op. cit. P. 146—155; Nash G. D. The American West in the Twentieth Century. Englewood Cliffs, 1973. P. 165.

бых отделов, ведающих этими проблемами и приступивших к внедрению методики «человеческих отношений» в промышленности<sup>25</sup>. Но, пожалуй, главным было изменение умонастроений. Отражением его было начавшееся оформление неоконсерватизма — нового направления буржуазной идеологии США. Появление его было приспособительной реакцией буржуазии, и специфический характер этой реакции во многом обусловил и некоторые особенности американского неоконсерватизма. Вынужденное по характеру признание буржуазией необходимости государственного вмешательства как бы просто наложило на традиционно-индивидуалистические клише, потребность в которых определялась теперь не только традицией и симпатиями, но и логикой соперничества с коллективистскими схемами неолибералов. Та же логика соперничества, сделав республиканскую партию оплотом неоконсерватизма, превратила ее в центр притяжения всех противников Рузвельта, включая «правеющих» «ньюдилеров» Р. Моли и Д. Ричберга. Все это породило внутреннюю противоречивость неоконсерватизма, обусловило появление очень широкого спектра политических деятелей, относящих себя к этому течению, создало условия для возникновения расхождения между словами и делами неоконсерваторов, их концепциями и практикой<sup>26</sup>.

И последний вопрос, на который хотелось бы дать самый общий ответ, поскольку он также выходит за рамки рассмотренных нами проблем и за хронологические рамки данной работы: оказал ли какое-либо воздействие на дальнейшую историю США рассмотренный нами феномен оппозиции буржуазии буржуазным реформам «нового курса». По крайней мере, два аспекта этого воздействия бросаются в глаза. Реформы «нового курса» имели целью не допустить радикализации рабочего и общедемократического движения, «откупиться» от них уступками, не выходящими за рамки буржуазного строя. Итогом реформ стало то, что Рузвельту действительно удалось «приручить» рабочий класс и демократические движения, превратив их в массовую базу своей партии. И в этом развращающем действии на массы рузвельтовского либерализма немаловажную роль сыграл рассмотренный нами феномен 30-х годов. Ни реформы сами по себе, ни «бесе-

---

<sup>25</sup> Bernstein I. Turbulent Years. P. 790—792.

<sup>26</sup> Гаджиев К. С. Эволюция основных течений американской буржуазной идеологии. М., 1982; Rossiter C. Conservation in America. New York, 1955. P. 179—186.

ды у камелька» не произвели бы такого действия на сознание масс как открыто антирузвельтовские, подчас оголтелые, выпады делового мира. Буржуазия, таким образом, дала Рузвельту уникальную возможность укреплять расшатавшиеся устои монополистического капитализма под антимонополистическими лозунгами, возможность, которой он мастерски воспользовался. Отсюда и закрепление в массовом сознании иллюзий об американском государстве как средоточии «народных интересов», иллюзии о демократической партии как партии демократической не только по названию, иллюзии, парализовавшие, наряду с другими причинами, тенденцию к независимому политическому действию масс. Так или иначе США вышли из глубочайшего кризиса и депрессии за всю свою историю без Народного фронта и остаются страной без массовой независимой рабочей партии. Представить себе столь глубокое воздействие реформ «нового курса» на массовое сознание без рассмотренного нами феномена просто невозможно.

Государственно-монополистический капитализм утвердился в 30-е годы во всех развитых капиталистических странах, но в разных формах, в том числе в форме фашистских режимов. После второй мировой войны «выжили» буржуазно-демократические варианты государственно-монополистического капитализма. В США он отличается не столько масштабами, сколько отсутствием прямого государственного регулирования, дирижистских методов, включая сюда выборочную национализацию, столь характерную для европейских стран, явным приоритетом методов косвенного воздействия на экономическую конъюнктуру. К числу главных рычагов государственного регулирования экономики в США относятся кредитно-финансовые и налогово-бюджетные. И эти особенности государственно-монополистического капитализма в США прямо связаны, думается, с особенностями политической борьбы 30-х годов. Действительно, в 1933 г. государство получило рычаги прямого регулирования экономики через систему чрезвычайных законов, но в форме партнерства с бизнесом. Переход буржуазии во все большую оппозицию правительству сначала парализовал, а затем привел к краху всю систему чрезвычайных законов, включая НИРА. Однако объективно необходимость в государственном регулировании сохранялась, поэтому, учитывая позицию бизнеса, центр его тяжести все больше смещается в сторону воздействия на совокупный спрос, а не непосредственно на производство, за счет расширения социального обеспечения, программ вспомоществова-

ния и общественных работ. Смещение это облегчалось тем, что правительство, пользуясь зависимостью банкиров от государственной помощи и небывалым падением их общественно-политического престижа, добилося коренной реформы банковской системы, позволившей безболезненно осуществлять политику дефицитного финансирования; банки безоговорочно поглощали государственные долговые обязательства. Отказ правительства за счет роста налогов компенсировать растущие дефициты обеспечил необходимый компромисс с буржуазией, что и закрепило дефицитное финансирование и тесно связанное с ним регулирование кредитного рынка в качестве главных орудий государственно-монополистического регулирования. Другими словами, позиция буржуазии в 30-е годы в немаловажной степени способствовала выработке специфически американских форм государственно-монополистического регулирования. Их преимущественное использование привело в конечном счете к резкому росту государственного долга — с 22 млрд. долл. в 1933 г. до более чем триллиона через полвека, — что в немаловажной степени способствовало обесцениванию доллара, инфляции и валютным «войнам» 70—80-х годов. Объективно это ставит перед правящими кругами США проблему поиска новых форм государственного регулирования. Рейгановская риторика о конце «эры Рузвельта» лишь подтверждает наличие генетической связи старых форм регулирования со спецификой политической борьбы 30-х годов. Таким образом, рассмотренные аспекты внутриполитической борьбы в США в 30-е годы позволяют пролить свет на происхождение некоторых проблем последующей истории США.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие . . . . .	3
<b>Глава I. От безоговорочной поддержки к лояльной оппозиции (1933—1934 гг.) . . . . .</b>	<b>6</b>
1. Американская буржуазия и экономический кризис . . . . .	6
2. Банковское законодательство 1933 г. . . . .	10
3. НИРА: триумф монополий . . . . .	21
4. Эксперимент с инфляцией: ростки критики . . . . .	35
5. Законодательство о ценных бумагах и бирже: первый конфликт . . . . .	43
6. НИРА в 1934 г.: появление негативных тенденций . . . . .	54
7. Начало эволюции бюджетной политики . . . . .	65
8. Американская буржуазия и «новый курс» в 1933—1934 гг. . . . .	72
<b>Глава II. От лояльной оппозиции к конфронтации (1935—1936 гг.). 79</b>	<b>79</b>
1. Закон о социальном обеспечении . . . . .	79
2. Завершение банковской реформы . . . . .	86
3. Закон о холдинговых компаниях: конфликт ширится . . . . .	94
4. Крах НИРА . . . . .	105
5. Закон Вэгнера о трудовых отношениях: бескомпромиссная борьба . . . . .	115
6. Новые зигзаги фискальной политики . . . . .	123
7. Президентские выборы 1936 г. . . . .	132
<b>Глава III. В поисках компромисса (1937—1940 гг.) . . . . .</b>	<b>145</b>
1. Борьба вокруг судебной реформы: новая тактика . . . . .	145
2. Закон о справедливых условиях труда: последний акт социального законодательства «нового курса» . . . . .	152
3. Дальнейшая эволюция трудовых отношений: поиск неоконсервативной концепции . . . . .	158
4. Завершение эволюции фискальной политики: кейнсианство поневоле . . . . .	166
5. Американская буржуазия и «новый курс» в 1937—1940 гг. . . . .	174
<b>Заключение . . . . .</b>	<b>188</b>

